

МИНИСТЕРСТВО ОБРАЗОВАНИЯ И НАУКИ РФ
Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение
высшего образования
«ПЕНЗЕНСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ»

Факультет
«Экономика и управление»

Кафедра
«Государственное управление и
социология региона»

Направление подготовки

38.04.04
Государственное и муниципальное
управление

МАГИСТЕРСКАЯ ДИССЕРТАЦИЯ
на тему

**«Реформирование системы высшего профессионального
образования в современной России»**

Студент гр.153ЭГм1

Т.С. Рыжакова

Руководитель
к.с.н., доцент

Е.В. Еремина

Нормоконтролер
к.с.н., доцент

И.А. Мурзина

Рецензент
Начальник Управления по
регулированию тарифов и
энергосбережению Пензенской области

Н.В. Клак

Работа допущена к защите (протокол заседания кафедры от _____ № _____)

Заведующий кафедрой _____ С.И. Неделько

Работа защищена с оценкой _____ (протокол заседания ГЭК от _____ № _____)

Секретарь ГЭК _____ И.А. Мурзина

ПЕНЗА 2018

Содержание

Введение.....	3
1 Теоретические и нормативно-правовые основы реализации политики в области образования РФ	9
1.1 Система высшего профессионального образования в Российской Федерации	9
1.2 Особенности формирования национальной модели образования ...	26
1.3 Реформа российского образования: выбор адекватной модели.....	35
2 Высшее образование в России: характерные аспекты	43
2.1 Анализ результатов реформирования системы высшего образования в России на современном этапе	43
2.2 Международная практика трансформации высшего образования ..	51
2.3 Проблемы эффективности высшего образования в России	57
3 Основные тенденции развития системы высшего образования в России	66
3.1.Оценка процесса реформирования высшего образования в России	66
3.2 Основные направления совершенствования управления в условиях модернизации образования.....	83
Заключение	94
Список использованных источников	104
Приложения.....	111

Введение

Актуальность исследования. Система образования является отражением не только состояния общества, но и процессов, протекающих в нем на конкретном этапе. В настоящее время ситуацию в российском социуме можно назвать переломной, так как реформированием высшего образования запущены кардинальные преобразования самой образовательной парадигмы, как предметного содержания, так и комплекса идей и представлений. Эти преобразования провоцируют формирование новых «западных» жизненных стратегий и характеристик молодого поколения, как основы человеческого капитала экономики. В этой связи цели и задачи, поставленные в рамках реформирования системы образования, смогут обеспечить формирование нового типа личности с новым образовательным капиталом.

Реформа образования является в настоящее время одной из наиболее обсуждаемых тем, так как затрагивает интересы не только непосредственных участников образовательного процесса, но и каждого гражданина страны, а также потенциальных и действующих работодателей и государство в целом.

Актуальной проблемой является и определение соотношения понятий, характеризующих социальную динамику: «социальное изменение», «социальный процесс», «модернизация», «реформа». Нечеткость в определении их соотношения, подмена одного понятия другим приводят к неадекватной оценке процессов, происходящих сегодня в высшем профессиональном образовании.

Важной проблемой является и непроработанность адекватной системы показателей, используемых для оценки процесса реформирования и его результатов. Существующие показатели в большинстве случаев позволяют оценить лишь количественные аспекты реформы. Именно поэтому возникает необходимость разработки системы показателей, которая позволит оценить

не только количественные, но и качественные стороны реформы высшего профессионального образования.

При изучении социальных оценок процесса и результатов реформирования высшего профессионального образования вне поля зрения социологов остается определение социальных оценок в контексте элементов общественного мнения, его состава и структуры, что также является важной теоретической проблемой.

Практическая проблема состоит в несоответствии между ожиданиями от реформы и достигаемыми результатами, так как на протяжении более чем двадцати лет реформирования цели преобразований постоянно корректируются и пересматриваются. В программных документах о реформе высшей школы заявлено реформирование системы, но система как раз и не изменяется, и, кроме того, определенные в документах цели и задачи и реально осуществляемые мероприятия не соответствуют друг другу.

Еще одной практической проблемой несоответствие между поставленными перед образованием задачами и качествами кадров, которые на практике должны реализовать мероприятия реформы. В условиях инновационного развития нашей страны не все руководители вузов и преподаватели обладают качествами, компетенциями для подготовки специалистов «новой формации». Происходит старение профессорско-преподавательского состава, которое усугубляется недостаточным притоком в вузы молодых специалистов высокой квалификации.

Наконец, третья проблема - несоответствие между высшим профессиональным образованием и запросами экономики и рынка труда. Данная проблема включает в себя несколько составляющих: подготовка выпускников не соответствует ожиданиям работодателей, многие выпускники не стремятся работать по специальности, диплом является необходимым статусным документом, но не всегда имеет реальное значение. Кроме того, высшее образование сегодня вынуждено ориентироваться на современные условия и запросы рынка, но каждые несколько лет данные

ориентации изменяются и устаревают. Следовательно, запросы современного рынка труда – запросы вчерашнего дня. Образование должно опережать запросы сегодняшнего рынка труда, экономики, в ином случае инновационное развитие страны, модернизация общества останутся утопиями.

На наш взгляд, комплекс отмеченных проблем связан с главной проблемой, которая детерминирует и многие другие: результаты, достигаемые мероприятиями, проводимыми в рамках реформы высшего профессионального образования, не соответствуют ее целям и задачам.

Теоретический и эмпирический социологический анализ является основой для определения сущности реформы высшей школы как социального процесса, выявления сущности и состава социальных оценок со стороны его акторов о параметрах проблем, возможных вариантах их решения, готовности (неготовности) реализовывать мероприятия реформ.

Степень научной разработанности проблемы. В рамках анализа социальной динамики мы значительное внимание уделяем работам классиков социологии, в которых отражены основополагающие идеи о социальных и культурных трансформациях: П. Бурдьё, П. Сорокина, Г. Спенсера, П. Штомпки и др.

В отечественной науке вопросы модернизации общества также изучаются достаточно глубоко в работах отечественных ученых: А.С. Ахиезера, К. Бакулева, Т.И. Заславской, Н.И. Лапина, Н.Ф. Наумовой, и др., которые внесли значительный вклад в теорию модернизации.

Реализация основных положений Болонской декларации, присоединения к Болонскому процессу отражена в работах В.В. Азарьевой, В.Ф. Анурина, М.В. Артамоновой, В.И. Байденко, Е.М. Горбуновой, М.В. Ларионовой и др.

Объектом исследования выступает реформа высшего профессионального образования в Российской Федерации.

Предметом – особенности реформирования системы высшего профессионального образования в РФ.

Цель диссертационного исследования заключается в изучении реформирования системы высшего профессионального образования в современной России

Исследовательские задачи, которые необходимо решить для достижения цели:

1. Охарактеризовать систему высшего профессионального образования в Российской Федерации
2. Раскрыть особенности формирования национальной модели образования
3. Изучить институциональные изменения в российской системе высшего образования в контексте модернизации
4. Провести анализ результатов реформирования системы высшего образования в России на современном этапе
5. Изучить международную практика трансформации высшего образования
6. Оценить проблемы эффективности высшего образования в России
7. Выявить оценку процесса реформирования высшего образования в России
8. Разработать основные направления совершенствования управления в условиях модернизации образования.

Теоретико-методологической основой исследования выступают институциональный, системный и деятельностный подходы.

На основе институционального подхода нами проанализированы цели и задачи реформирования высшей школы, ключевые мероприятия и направления преобразований, которые разработаны представителями государственной власти и закреплены в соответствующих нормативно-правовых актах, документах.

Системный подход позволил показать взаимосвязь различных уровней образования, системы управления образованием и рынка труда в контексте

реформирования высшей школы. На основе системного анализа мы пришли к выводу, что мероприятия реформы высшей школы в Российской Федерации являются в большей степени формальными, практически не затрагивают напрямую содержательную сторону процесса обучения в вузе. Социальные оценки реформирования его акторами не принимаются во внимание представителями власти, что, в конечном счете, сказывается на эффективности преобразований.

Деятельностный подход позволил выявить роль социальных оценок акторами преобразований в реализации мероприятий реформы. Социальные оценки в данном случае выступают не только как структурированная совокупность мнений акторов преобразований, а как фактор, детерминирующий социальные практики. Единые позиции по определенным вопросам и проблемам реформирования позволяют данным социальным группам оказывать влияние на выработку и реализацию решений в сфере образовательной политики.

Научная новизна диссертационного исследования заключается в следующем:

- разработаны критериальные характеристики национальной модели образования;

- - доказано, что высшее образование для молодого поколения утратило свое концептуально-целевое значение «обучение - ради знания» и приобрело утилитарный характер социального атрибута - «образование - социальный престиж и статус»;

- доказано, что реформируемая система образования не удовлетворяет потребности российского общества в качественных характеристиках, которыми должны обладать выпускники высших учебных заведений, а именно: в высоком уровне профессионализма, в патриотизме, гражданственности, нравственности, духовности, толерантности и социальной ответственности;

- эмпирически подтверждено, что недостатки реформирования системы высшего образования осознаются университетским сообществом.

Теоретическая значимость диссертационного исследования обусловлена тем, что посредством анализа образования как социального института раскрываются проблемные ситуации общества в целом. Анализ процесса трансформаций в динамике позволил раскрыть как явные, так и латентные сопутствующие изменения в смежных социальных институтах. Выводы, сделанные автором, могут быть использованы в междисциплинарных исследованиях, в том числе, в рамках социологии образования.

Практическая значимость исследования заключается в том, что полученные данные могут быть использованы научным сообществом, административными структурами, а также заинтересованными лицами в решении существующих проблем в системе российского высшего образования.

При изучении поставленной проблемы были использованы законодательные и другие нормативно-правовые акты Российской Федерации.

Магистерская работа соответствует всем требованиям, предъявляемым к его оформлению, и состоит из введения, 3 глав, заключения, списка использованных источников.

1 Теоретические и нормативно-правовые основы реализации политики в области образования РФ

1.1 Система высшего профессионального образования в Российской Федерации

Понятие образование весьма сложное и многоаспектное. В самом общем определении образование - это процесс и результат усвоения человеком систематизированных знаний, навыков и умений, развитие ума и чувства, формирование мировоззрения и познавательных процессов. Образованным человеком можно назвать такого, который владеет общими идеями, принципами и методами, определяющими общий подход к рассмотрению многообразных фактов и явлений, располагает высоким уровнем развитых способностей, умением применять изученное к возможно большему числу частных случаев; кто приобрел много знаний и, кроме того, привык быстро и верно соображать, у кого понятия и чувства получили благородное и возвышенное направление [18, с. 7].

Следовательно, в понятие образования включены не только знания, навыки и умения как результат обучения, но и умения критически мыслить, творить, оценивать с нравственных позиций все происходящее вокруг как процесс бесконечно разветвляющийся в деятельности и общении человека с ему же подобными. Достигается это путем включения человека в важнейшие виды деятельности. Тем самым под образованием человека (в процессуальном плане) понимается следующее [21, с. 101].

По закону об образовании, образование трактуется как единый целенаправленный процесс воспитания и обучения, являющийся общественно значимым благом и осуществляемый в интересах человека, семьи, общества и государства, а также совокупность приобретаемых знаний,

умений, навыков, ценностных установок, опыта деятельности и компетенции определенных объема и сложности в целях интеллектуального, духовно-нравственного, творческого, физического и (или) профессионального развития человека, удовлетворения его образовательных потребностей и интересов. В свою очередь воспитание - деятельность, направленная на развитие личности, создание условий для самоопределения и социализации обучающегося на основе социокультурных, духовно-нравственных ценностей и принятых в обществе правил и норм поведения в интересах человека, семьи, общества и государства [8, с.78].

Обучение - целенаправленный процесс организации деятельности обучающихся по овладению знаниями, умениями, навыками и компетенцией, приобретению опыта деятельности, развитию способностей, приобретению опыта применения знаний в повседневной жизни и формированию у обучающихся мотивации получения образования в течение всей жизни [5, ст.1].

В своем структурном срезе, образование, как, впрочем, и обучение представляет собой триединый процесс, характеризующийся такими его сторонами, как усвоение опыта, воспитание качеств поведения, физическое и умственное развитие. Тем самым образование детерминировано определенными представлениями о социальных функциях человека.

Содержания образования включает в себя:

- знания о природе, обществе, технике, мышлении и способах деятельности. Усвоение этих знаний обеспечивает формирование в сознании школьника верной картины мира, вооружает его правильным методологическим подходом к познавательной и практической деятельности;
- опыт осуществления известных способов деятельности, воплощающихся вместе со знанием в умениях и навыках личности, усвоившей этот опыт. Система общих интеллектуальных и практических навыков и умений, составляющая содержание этого опыта, является основой

множества конкретных деятельностей и обеспечивает способность подрастающих поколений к сохранению социальной культуры народа;

- опыт творческой, поисковой деятельности по решению новых проблем, возникающих перед обществом. Он требует самостоятельного претворения ранее усвоенных знаний и умений в новых ситуациях, формирования новых способов деятельности на основе уже известных. Этот вид социального опыта обеспечивает развитие способностей у молодого поколения к дальнейшему развитию культуры. Разумеется, самостоятельность и инициативность, как показатели сформированности у человека умений творчески работать, складываются у каждого ребенка сугубо индивидуально, но программировать их надо уже в содержании образования;

- опыт ценностного отношения к объектам или средствам деятельности человека, его проявление в отношении к окружающему миру, к другим людям в совокупности потребностей, обуславливающих эмоциональное восприятие личностно-определенных объектов, включенных в ее систему ценностей. Этот элемент содержания образования состоит не в знаниях, не в умениях, хотя и предполагает их. Нормы отношения к миру, к самому себе и подобным себе предполагают не только знание мировоззренческих идей, но и убежденность в их истинности, положительное отношение к ним. Это отношение проявляется в поведении человека, в деятельности практического и интеллектуального характера, это сплав знаний, убеждений и практических действий. Усвоение школьником перечисленных элементов социального опыта направлено на трансформацию его в личный опыт, “перенос” социального в индивидуальное на основе особым образом организованной деятельности учащихся [6, с. 91-95].

Система образования – это модель, объединяющая институциональные структуры (школа, университет, дошкольные образовательные учреждения, дополнительное образование, колледжи, др.), основной целью которых является образование обучающихся в них.

Система образования включает в себя:

- федеральные государственные образовательные стандарты и федеральные государственные требования, образовательные стандарты, образовательные программы различных вида, уровня и (или) направленности;
- организации, осуществляющие образовательную деятельность, педагогических работников, обучающихся и родителей (законных представителей) несовершеннолетних обучающихся;
- федеральные государственные органы и органы государственной власти субъектов Российской Федерации, осуществляющие государственное управление в сфере образования, и органы местного самоуправления, осуществляющие управление в сфере образования, созданные ими консультативные, совещательные и иные органы;
- организации, осуществляющие обеспечение образовательной деятельности, оценку качества образования;
- объединения юридических лиц, работодателей и их объединений, общественные объединения, осуществляющие деятельность в сфере образования.

Образование подразделяется на общее образование, профессиональное образование, дополнительное образование и профессиональное обучение, обеспечивающие возможность реализации права на образование в течение всей жизни (непрерывное образование) [35, с. 108].

Образование в Российской Федерации подразделяется на:

1. Дошкольное образование;
2. Общее (начальное, основное и среднее) образование;
3. Среднее профессиональное (подготовка квалифицированных рабочих и специалистов среднего звена) образование;
4. Высшее образование: бакалавриат, специалитет, магистратура и подготовка кадров высшей квалификации.

Федеральным законом от 29.12.2012 № 273-ФЗ "Об образовании в Российской Федерации" определены следующие уровни высшего профессионального образования в России:

- специалитет со сроком обучения 5-6 лет;
- бакалавриат — со сроком обучения 4 года;
- магистратура — со сроком обучения 2 года (обучение возможно после получения диплома бакалавра) или специалитет — со сроком обучения не менее 5 лет;
- аспирантура, адъюнктура, ординатура.

Дополнительное образование включает в себя такие подвиды, как дополнительное образование детей и взрослых и дополнительное профессиональное образование [32, с. 29].

Система образования создает условия для непрерывного образования посредством реализации основных образовательных программ и различных дополнительных образовательных программ, предоставления возможности одновременного освоения нескольких образовательных программ, а также учета имеющихся образования, квалификации, опыта практической деятельности при получении образования.

Бакалавриат

Бакалавр — это академическая степень, которую студент высшего учебного заведения получает после приобретения и подтверждения основных знаний по выбранному направлению подготовки (специальности). Прием в бакалавриат производится на конкурсной основе по результатам Единого государственного экзамена (ЕГЭ), однако это относится только к абитуриентам, имеющим среднее общее образование. Выпускники профессиональных образовательных организаций (колледжей, техникумов) поступают на программы бакалавриата по внутренним вступительным испытаниям на основании диплома. Бакалавр имеет право после сдачи специальных экзаменов поступить на следующую ступень образования и получить степень магистра или специалиста. Бакалавриат дает широкие

возможности при трудоустройстве благодаря базовым, основным, знаниям, необходимым для начала карьеры. Длительность обучения в бакалавриате — 4 года для выпускников обычных 11-летних школ и, как правило, 3 года для выпускников профессиональных образовательных учреждений. Также бакалавриат расширяет возможности дальнейшего обучения и трудоустройства за рубежом, так как степень бакалавра принята по международной классификации и понятна работодателям во всем мире.

Магистратура

Магистратура — вторая часть двухуровневой системы высшего образования, которая выпускает профессионалов с более углубленной специализацией. Длительность обучения — 2 года. Для поступления необходимо сдать специальный квалификационный экзамен, который определяется вузом, и пройти по конкурсу. В магистратуру могут поступать как бакалавры, так и специалисты. Причем совершенно не обязательно, чтобы это была одна и та же образовательная организация. Степень бакалавра можно получить, закончив одну образовательную организацию (например, негосударственную), а за степенью магистра — поступать в другую (например, в государственную). Однако не прошедшие по конкурсу бакалавры могут получить степень магистра только на платной основе. Степень магистра дает право на дальнейшее обучение в аспирантуре. Поступившим в магистратуру, также как и в бакалавриате, предоставляется отсрочка от призыва на военную службу.

Специалитет

Это традиционная ступень для российского высшего образования, которая существовала до подписания Россией Болонской декларации и существует до сих пор. Специалитет включает как базовое образование, так и специальную подготовку в рамках выбранного направления. Поступление производится на основе результатов ЕГЭ. Срок обучения — 5 лет при очной форме, 6 лет — при заочной. Специалитет дает право поступления в магистратуру или аспирантуру. Квалификация «специалист» считается

второй ступенью высшего образования, как и магистратура. Поэтому после специалитета невозможно поступление в магистратуру на бюджетной основе, так как это, согласно закону, будет считаться получением второго высшего образования. Зато специалист, в отличие от бакалавра, может поступить в аспирантуру. Диплом специалиста традиционно считается престижным в России, однако он создаст проблемы при трудоустройстве за границей.

Аспирантура

Аспирантура — это отдельный уровень высшего образования в России, цель которого — подготовка к соисканию ученой степени кандидата наук. Ученая степень присуждается аспиранту после сдачи кандидатского минимума (экзаменов) и защиты диссертации. Поступление в аспирантуру на бюджетной основе возможно только после специалитета. Бюджетные аспиранты обеспечиваются государственными стипендиями. Аспирантам дается отсрочка от призыва на военную службу. Обучение в аспирантуре, как правило, продолжается в течение трех лет, а при заочной форме — четырех лет. В некоторых европейских странах терминам «аспирант» и «аспирантура» соответствуют «докторант» и «докторантура» [42, с. 74].

Таким образом, образование — автономная система, имеющая относительную самостоятельность, способная оказывать активное воздействие на функционирование и развитие общества. Как отрасль социальной сферы образование — это процесс и результат, система учреждений и государственная политика в области получения гарантированного Конституцией образования. Являясь фактором социально-экономического прогресса, образование не может не входить в поле зрения политики государства. Человек как субъект процесса, выступая производительной силой в общественном производстве, должен по своим качествам соответствовать уровню современного социально-экономического развития государства, в котором живет и трудится.

Отношения в сфере образования регулируются Конституцией Российской Федерации, Федеральным законом об образовании в Российской

Федерации, а также другими федеральными законами, иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, законами и иными нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации, содержащими нормы, регулирующие отношения в сфере образования.

Целями правового регулирования отношений в сфере образования являются установление государственных гарантий, механизмов реализации прав и свобод человека в сфере образования, создание условий развития системы образования, защита прав и интересов участников отношений в сфере образования.

Основными задачами правового регулирования отношений в сфере образования являются:

1) обеспечение и защита конституционного права граждан Российской Федерации на образование;

2) создание правовых, экономических и финансовых условий для свободного функционирования и развития системы образования Российской Федерации;

3) создание правовых гарантий для согласования интересов участников отношений в сфере образования;

4) определение правового положения участников отношений в сфере образования;

5) создание условий для получения образования в Российской Федерации иностранными гражданами и лицами без гражданства;

6) разграничение полномочий в сфере образования между федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления [40, с. 123].

В Российской Федерации гарантируется право каждого человека на образование [1].

Право на образование в Российской Федерации гарантируется независимо от пола, расы, национальности, языка, происхождения,

имущественного, социального и должностного положения, места жительства, отношения к религии, убеждений, принадлежности к общественным объединениям, а также других обстоятельств.

В Российской Федерации гарантируются общедоступность и бесплатность в соответствии с федеральными государственными образовательными стандартами дошкольного, начального общего, основного общего и среднего общего образования, среднего профессионального образования, а также на конкурсной основе бесплатность высшего образования, если образование данного уровня гражданин получает впервые.

В Российской Федерации реализация права каждого человека на образование обеспечивается путем создания федеральными государственными органами, органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления соответствующих социально-экономических условий для его получения, расширения возможностей удовлетворять потребности человека в получении образования различных уровня и направленности в течение всей жизни.

Государство гарантирует гражданам общедоступность и бесплатность дошкольного, начального общего, основного общего, среднего (полного) общего образования и начального профессионального образования, а также на конкурсной основе бесплатность среднего профессионального, высшего профессионального и послевузовского профессионального образования в государственных и муниципальных образовательных учреждениях в пределах федеральных государственных образовательных стандартов, федеральных государственных требований.

В целях реализации права на образование граждан, нуждающихся в социальной поддержке, государство полностью или частично несет расходы на их содержание в период получения ими образования. Категории граждан, которым предоставляется данная поддержка, порядок и размеры ее предоставления устанавливаются федеральными законами для федеральных государственных образовательных учреждений, законами субъектов

Российской Федерации для образовательных учреждений, находящихся в ведении субъектов Российской Федерации, и муниципальных образовательных учреждений [52, с. 160].

Государство создает гражданам с ограниченными возможностями здоровья, то есть имеющим недостатки в физическом и (или) психическом развитии, условия для получения ими образования, коррекции нарушений развития и социальной адаптации на основе специальных педагогических подходов.

Государство оказывает содействие в получении образования гражданами, проявившими выдающиеся способности, в том числе посредством предоставления им специальных государственных стипендий, включая стипендии для обучения за рубежом. Критерии и порядок предоставления таких стипендий устанавливаются уполномоченным Правительством Российской Федерации федеральным органом исполнительной власти.

Основные принципы государственной политики и правового регулирования отношений в сфере образования

Государственная политика и правовое регулирование отношений в сфере образования основываются на следующих принципах:

1. признание приоритетности образования;
2. обеспечение права каждого человека на образование, недопустимость дискриминации в сфере образования;
3. гуманистический характер образования, приоритет жизни и здоровья человека, прав и свобод личности, свободного развития личности, воспитание взаимоуважения, трудолюбия, гражданственности, патриотизма, ответственности, правовой культуры, бережного отношения к природе и окружающей среде, рационального природопользования;
4. единство образовательного пространства на территории Российской Федерации, защита и развитие этнокультурных особенностей и

традиций народов Российской Федерации в условиях многонационального государства

5. создание благоприятных условий для интеграции системы образования Российской Федерации с системами образования других государств на равноправной и взаимовыгодной основе;

6. светский характер образования в государственных, муниципальных организациях, осуществляющих образовательную деятельность;

7. свобода выбора получения образования согласно склонностям и потребностям человека, создание условий для самореализации каждого человека, свободное развитие его способностей, включая предоставление права выбора форм получения образования, форм обучения, организации, осуществляющей образовательную деятельность, направленности образования в пределах, предоставленных системой образования, а также предоставление педагогическим работникам свободы в выборе форм обучения, методов обучения и воспитания;

8. обеспечение права на образование в течение всей жизни в соответствии с потребностями личности, адаптивность системы образования к уровню подготовки, особенностям развития, способностям и интересам человека;

9. автономия образовательных организаций, академические права и свободы педагогических работников и обучающихся, предусмотренные настоящим Федеральным законом, информационная открытость и публичная отчетность образовательных организаций;

10. демократический характер управления образованием, обеспечение прав педагогических работников, обучающихся, родителей (законных представителей) несовершеннолетних обучающихся на участие в управлении образовательными организациями;

11. недопустимость ограничения или устранения конкуренции в сфере образования;

12. сочетание государственного и договорного регулирования отношений в сфере образования [48, с. 45].

Нормы, регулирующие отношения в сфере образования и содержащиеся в других федеральных законах и иных нормативных правовых актах Российской Федерации, законах и иных нормативных правовых актах субъектов Российской Федерации, правовых актах органов местного самоуправления, должны соответствовать настоящему Федеральному закону и не могут ограничивать права или снижать уровень предоставления гарантий по сравнению с гарантиями, установленными настоящим Федеральным законом.

В случае несоответствия норм, регулирующих отношения в сфере образования и содержащихся в других федеральных законах и иных нормативных правовых актах Российской Федерации, законах и иных нормативных правовых актах субъектов Российской Федерации, правовых актах органов местного самоуправления, нормам настоящего Федерального закона применяются нормы настоящего Федерального закона, если иное не установлено настоящим Федеральным законом.

Действие законодательства об образовании распространяется на все организации, осуществляющие образовательную деятельность на территории Российской Федерации.

На граждан, проходящих федеральную государственную службу на должностях педагогических и научно-педагогических работников, а также на граждан, проходящих федеральную государственную службу и являющихся обучающимися, действие законодательства об образовании распространяется с особенностями, предусмотренными федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации о государственной службе.

Право на образование. Государственные гарантии реализации права на образование в Российской Федерации

В Российской Федерации гарантируется право каждого человека на образование.

Право на образование в Российской Федерации гарантируется независимо от пола, расы, национальности, языка, происхождения, имущественного, социального и должностного положения, места жительства, отношения к религии, убеждений, принадлежности к общественным объединениям, а также других обстоятельств [59, с. 65].

В Российской Федерации гарантируются общедоступность и бесплатность в соответствии с федеральными государственными образовательными стандартами дошкольного, начального общего, основного общего и среднего общего образования, профессионального образования, а также на конкурсной основе бесплатность высшего образования, если образование данного уровня гражданин получает впервые.

В Российской Федерации реализация права каждого человека на образование обеспечивается путем создания федеральными государственными органами, органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления соответствующих социально-экономических условий для его получения, расширения возможностей удовлетворять потребности человека в получении образования различных уровня и направленности в течение всей жизни.

В целях реализации права каждого человека на образование федеральными государственными органами, органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления:

1. создаются необходимые условия для получения без дискриминации качественного образования лицами с ограниченными возможностями здоровья, для коррекции нарушений развития и социальной адаптации, оказания ранней коррекционной помощи на основе специальных педагогических подходов и наиболее подходящих для этих лиц языков, методов и способов общения и условия, в максимальной степени

способствующие получению образования определенного уровня и определенной направленности, а также социальному развитию этих лиц, в том числе посредством организации инклюзивного образования лиц с ограниченными возможностями здоровья;

2. осуществляется полностью или частично финансовое обеспечение содержания лиц, нуждающихся в социальной поддержке в соответствии с законодательством Российской Федерации, в период получения ими образования [64, с. 29].

Федеральные государственные образовательные стандарты (ФГОС) представляют собой совокупность требований, обязательных при реализации основных образовательных программ высшего образования (ВО) образовательными учреждениями, имеющими государственную аккредитацию. ФГОС ВО :

1) единство образовательного пространства Российской Федерации;

2) преемственность основных образовательных программ;

3) вариативность содержания образовательных программ соответствующего уровня образования, возможность формирования образовательных программ различного уровня сложности и направленности с учетом образовательных потребностей и способностей обучающихся;

4) государственные гарантии уровня и качества образования на основе единства обязательных требований к условиям реализации основных образовательных программ и результатам их освоения. ФГОС ВО включают в себя требования к структуре основных образовательных программ и их объему; условиям реализации основных образовательных программ; результатам освоения основных образовательных программ.

1) Структура основных образовательных программ Во ФГОС ВО определены нормативные сроки, трудоемкость освоения ООП, которые должны быть учтены при формировании учебных планов. Каждый учебный цикл имеет базовую (обязательную) часть и вариативную (профильную), устанавливаемую вузом. Вариативная (профильная) часть дает возможность

расширения и (или) углубления знаний, умений и навыков, определяемых содержанием базовых (обязательных) дисциплин (модулей), позволяет студенту получить углубленные знания и навыки для успешной профессиональной деятельности и (или) для продолжения профессионального образования в магистратуре/ аспирантуре.

Учебный план должен включать дисциплины по выбору студента в объеме не менее одной трети вариативной части каждого цикла. Порядок формирования дисциплин по выбору студента устанавливает Ученый совет вуза.

Вуз обязан обеспечить студентам реальную возможность участвовать в формировании своей программы обучения, т.к. студенты имеют право в пределах объема учебного времени, отведенного на освоение дисциплин (модулей, курсов) по выбору, предусмотренных ООП, выбирать конкретные дисциплины (модули, курсы). При формировании своей индивидуальной образовательной траектории студент имеет право получить консультацию в вузе по выбору дисциплин (модулей, курсов) и их влиянию на будущий профиль подготовки (специализацию).

Вуз обязан ознакомить студентов с их правами и обязанностями при формировании ООП, разъяснить, что избранные студентами дисциплины (модули, курсы) становятся для них обязательными, а их суммарная трудоемкость не должна быть меньше, чем это предусмотрено учебным планом.

2) Общие требования к условиям реализации основных образовательных программ согласно ФГОС включают описание ресурсного обеспечения (кадрового, учебно- методического и информационного, материально-технического). Научно-педагогические кадры должны иметь, как правило, базовое образование, соответствующее профилю преподаваемой дисциплины, и систематически заниматься научной и (или) научно-методической деятельностью. Доля преподавателей, имеющих ученую степень и/или ученое звание, в общем числе преподавателей,

обеспечивающих образовательный процесс по основной образовательной программе, устанавливается ФГОС в зависимости от уровня реализуемой ООП. К образовательному процессу должны привлекаться преподаватели из числа действующих руководителей и ведущих работников профильных организаций, предприятий и учреждений соответствующего профиля [51, с. 77-83].

Для успешной реализации ООП вуза должен иметь соответствующее учебно-методическое и информационное обеспечение: доступ каждого студента к современным информационным базам данных в соответствии с– профилем подготовки, справочным и поисковым системам; возможность студентов старших курсов оперативного получения и обмена информацией с– отечественными и зарубежными вузами, предприятиями, организациями; учебной и учебно-методической литературой, методическими пособиями.–

Вуз должен располагать материально-технической базой, обеспечивающей проведение всех видов дисциплинарной и междисциплинарной подготовки (лабораторной, практической и научно-исследовательской работы обучающихся), предусмотренной учебным планом и соответствующей действующим санитарным и противопожарным правилам и нормам.

Во ФГОС указывается минимально необходимый для реализации ООП перечень материально- технического обеспечения (лаборатории, специально оборудованные кабинеты и аудитории; компьютерные классы с комплектом лицензионного программного обеспечения и т.д.) Кроме того, вуз должен иметь возможности формирования общекультурных и социально-личностных компетенций выпускников (например, компетенций социального взаимодействия, самоорганизации и самоуправления, системно-деятельного характера).

Вуз обязан сформировать социокультурную среду вуза, создать условия, необходимые для всестороннего развития личности, способствовать развитию социально-воспитательного компонента учебного процесса,

включая развитие студенческого самоуправления, участие студентов в работе общественных организаций, спортивных и творческих клубов, научных студенческих обществ. Оценка качества подготовки студентов и выпускников должна включать их текущую, промежуточную и итоговую государственную аттестацию. Для аттестации студентов и выпускников на соответствие их персональных достижений поэтапным или конечным требованиям соответствующей ООП создаются фонды оценочных средств, включающие типовые задания, контрольные работы, тесты и др., позволяющие оценить знания, умения и уровень приобретенных компетенций. Фонды оценочных средств разрабатываются и утверждаются вузом.

Требования к содержанию, объему и структуре выпускных квалификационных работ определяются высшим учебным заведением с учетом действующего Положения об итоговой государственной аттестации выпускников высших учебных заведений [56, с. 91].

Высшие учебные заведения обязаны ежегодно обновлять основные образовательные программы с учетом развития , культуры, экономики, техники, технологий и социальной сферы, придерживаясь рекомендаций по обеспечению гарантии качества в вузе, заключающихся в: - разработке стратегии по обеспечению качества подготовки выпускников; - мониторинге, периодическом рецензировании образовательных программ; - разработке объективных процедур оценки уровня знаний и умений студентов, компетенций выпускников на основе четких согласованных критериев; - обеспечении качества и компетентности преподавательского состава; - обеспечении достаточными ресурсами всех реализуемых образовательных программ, контроле эффективности их использования, в том числе путем опроса обучаемых; - регулярном проведении самообследования по согласованным критериям для оценки своей деятельности (стратегии) и сопоставления с другими образовательными учреждениями; -

информировании общественности о результатах своей деятельности, планах, инновациях.

3) В качестве требований к результатам освоения ООП во ФГОС приводятся компетенции, наиболее характерные для всех специальностей данного направления, разрабатываемые совместно с заинтересованными работодателями. Компетенции делятся на две группы: общекультурные (универсальные, надпредметные) и профессиональные (предметно-специфические, предметно-специализированные). Первые являются переносимыми и менее жестко привязанными к объекту и предмету труда. Вторые отражают профессиональную квалификацию. Они различаются для разных направлений подготовки / специальностей. Основная образовательная программа на основе ФГОС Основная образовательная программа (ООП) - система взаимосвязанных документов, самостоятельно разработанная и утвержденная высшим учебным заведением с учетом требований рынка труда по соответствующему направлению подготовки, а также с учетом рекомендованной примерной образовательной программы, размещенной на сайте Министерства образования и науки Российской Федерации. ООП регламентирует цели, ожидаемые результаты, содержание, условия и технологии реализации образовательного процесса, оценку качества подготовки выпускника.

1.2 Особенности формирования национальной модели образования

Многообразие возможностей создает условия для высокой социальной подвижности молодых людей. Передвижения по вертикали находятся в прямой зависимости от статуса и социально-экономической среды, в которой находится индивид. Выбор «престижного» учебного заведения в некоторой степени способствует движению «наверх». Немаловажное значение

приобретает наличие знаний, умений и навыков, поскольку качественному образованию, согласно теории культурного капитала П. Бурдье, свойственна ориентация на осуществление отбора наиболее одаренных и способных. Это одна из основных задач института образования, закладывающих принципы его функционирования. Причем важным моментом является институционализация культурного капитала, то есть присуждение индивиду «академических квалификаций». Несмотря на сохраняющуюся актуальность вопроса качества образования, нельзя отрицать, что образование – это «социальный лифт». Но стратификация в образовании и воспроизводство неравенства посредством образования вероятны лишь в сочетании с другими аспектами, как-то, высокий статус, наличие связей, материальное благосостояние, удача и личные качества.

Важным вопросом, возникающим наряду с интересом к реформированию российской образовательной системы, остается ее соотношение с национальным компонентом. Необходимо определить, каково место этого компонента и насколько важна его социокультурная значимость. Образование обладает важной и специфической характеристикой, а именно, оно способно отражать духовные, культурные и ценностные ориентиры государства. Это значит, что институт образования способствует развитию общественной структуры или провоцирует ее надлом. В условиях российской действительности и, исходя из освещенной нами ранее роли образования в дифференциации социальной структуры, мы можем сделать вывод о том, что его функциональная значимость снижается. Как неоднократно было отмечено, путь реформирования, выбранный правительственными органами, призван создать новую образовательную парадигму [51, с. 300].

Окончательное складывание понятия « модели образования» следует отнести к XIX столетию. Процесс развития «университетов» как социальных институтов в каждом европейском государстве имел свою специфику и характерные черты. «Каждая нация стремилась увидеть в собственных университетах плод «национального развития» высшего образования, сферу

приложения «национального духа», который именно здесь достигал одного из своих наивысших выражений. Университет рассматривался как «нациеобразующий» феномен, т. е. провозглашалось, что успешное существование и развитие нации невозможно без национального университета».

Периодизации становления университетов: доклассическая модель, классическая и постклассическая. К периоду доклассического университета относят Средневековье и раннее Новое время до эпохи Просвещения включительно. Его можно охарактеризовать как «цех ученых». Это означает формирование типичных средневековых общественных объединений, находящихся под постоянным идеологическим и правовым контролем императора, церкви, местного самоуправления. Классическая эпоха с XIX века до середины XX века – это совершенно иная концепция устройства. Переход от корпораций к статусу государственных учреждений, постановка новых целей, задач, углубление знаний, равноправный диалог – преподаватель-ученик, гуманистический подход, а также культивирование национального духа и ценностей – вот главные черты «классического» университета.

Постклассическая эпоха – с 1960х годов по настоящее время; ее можно описать как массовый универсализирующий процесс с капиталистическим характером. Хотя в некоторых европейских вузах, несущих негласный статус «национальных» также соблюдаются гуманистические принципы «классического» университета [49, с. 38].

Традиционно формирование и национальных университетов принято связывать с периодом «классическим». Суть и содержание каждой вехи в развитии системы высшего образования связаны, в первую очередь, с национальными особенностями и историческими условиями. Пожалуй, эталонным в понимании «национального духа», принято считать немецкий университет. Итак, «национальная» образовательная модель – это модель, подразумевающая наличие совокупности классических универсальных

ценностей науки, гуманистического подхода, творческой свободы, а также взаимодействия с государством, которое имеет задачей народное просвещение и укрепление национальных ценностей посредством образования. Основные черты «национального университета»:

- историческая преемственность образовательной парадигмы, подразумевающая передачу и усвоение социокультурных, национальных, духовных ценностей от поколения к поколению;
- ориентация на текущие и перспективные внутригосударственные потребности;
- воспитание патриотов, граждан государства, уважающих права и свободы личности;
- «знание ради знания», образование как высшая ценность гражданина, общества и государства, а не социальный атрибут;
- существенный уровень автономии организаций, сообществ, образовательных учреждений с точки зрения научных и творческих инициатив, минимальное вмешательство государства, новаторство;
- неразвитый бюрократический аппарат;
- равноправный диалог «преподаватель-ученик», отсутствие патерналистских ожиданий;
- внимание к историческим, национальным, культурным и духовным особенностям, культивирование самобытности и гуманистических принципов.

В нашем государстве генезис национального образования, разумеется, также имел свои уникальные черты. В российской истории точкой отсчета в развитии академической науки и университетского образования принято считать инициативу Петра I и служившего у него Г. В. Лейбница. Причем, необходимость создания первых университетов объяснялась не потребностью людей в просвещении, но «как средство преобразования России, изменения образа мыслей людей», как некий просветительский эксперимент [15, с. 99-102].

Развитие российских университетов происходило постепенно и все больше удалялось от творческой свободы, необходимой для научного новаторства, что коренным образом отличало отечественное образование от западного. Хотя основы, впервые заложенные в университетских уставах, безусловно, несли на себе отпечаток европейского опыта, это не исключало осознания необходимости высшего образования как национального компонента. Это понимание характеризовало не только отечественных мыслителей и деятелей.

В период «просвещенного деспотизма» Екатерины II профессура начала выражать свои претензии на расширение университетской автономии, демократизации образовательного процесса. Позже эта тенденция только укрепилась и во второй половине XIX века «в России уже были чётко выражены противоположные системы взглядов на проблемы и перспективы университетского строительства. Говорит ли этот факт о том, что к тому периоду сложилась национальная модель российского образования? И если сложилась, то можем ли мы ее сравнивать с «классической» немецкой? Для того чтобы ответить на эти вопросы, вернемся к определению «национальной» модели образования: под «национальной моделью» следует понимать взаимодействие основных составляющих классической университетской идеи, ее принципов и организационных институтов с государственной системой и политикой в области народного просвещения в конкретной стране» [12, с. 30].

Принципы классической университетской идеи, которые мы указали выше, практически не находили отражение в высшем образовании. Университетские свободы и равноправный диалог, творческая свобода и инициатива – все эти атрибуты тем сложнее было найти, чем больше углублялся кризис российской образовательной системы. В то же время, характерной чертой той эпохи (XIX в.) было придание определенной формы и вида учебным заведениям, нежели наполнение качеством – национальной идеей. То есть, образование уже тогда воспринималось не как ценность и

цель, а как средство, способствующее разрешению внутригосударственных вопросов. Кроме того, важнейшей чертой института образования в России была нехватка национальных кадров. Зачастую российские профессора направлялись на стажировку в европейские университеты. Отношения с государственной властью также были нетипичны и отличались от тех, что характеризуют «классический» университет. В целом, их можно охарактеризовать как патерналистские, в то время как западные университеты обладали относительной автономностью в части ведения научной и преподавательской деятельности.

Несмотря на свои специфические черты, заслуга «русского университета» состоит в том, что XIX век в истории России ознаменовался открытиями в разных областях науки и культуры: в геометрии Н. И. Лобачевского, а в медицине - хирурга Н. И. Пирогова. Русские мореплаватели И. Ф. Крузенштерн и Ю. Ф. Лисянский совершили первое путешествие вокруг света (1803-1806 гг.). В XIX веке творили такие писатели, как Н. М. Карамзин, А. С. Пушкин, М. Ю. Лермонтов, А. С. Грибоедов, Н. В. Гоголь, Л. Н. Толстой, Ф. М. Достоевский.

Приход советской власти ознаменовался противоречивыми реформами и окончательным отказом от достижения принципов «классического» университета на несколько десятилетий. Можно считать, что только с конца 1950-х – начала 1960-х гг. началось возрождение ценностей «русского университета» [9, с. 42-43].

«На этом пути и сформировались уникальные качества русских университетов, сочетающих академическую фундаментальность с духовностью и гражданственностью, жизнестойкостью и неизбывной внутренней энергетикой, что и выделило их в самостоятельную ветвь университетского строительства». Модель высшего образования в обозначенный период также была далека от «немецких университетов», но она максимально приблизилась к тому, чтобы претендовать на роль механизма, способствующего закреплению национального пространства

формированию (хотя и в рамках существующей идеологической базы) национального самосознания.

Распад СССР и либеральные преобразования во всех отраслях жизнедеятельности привели к тому, что 1990-е годы прошли под знаком разрушения научных школ. Кризис отразился на образовании таким образом, что оно вновь приобрело утилитарный статус, и в условиях зарождающейся рыночной экономики стало товаром, а не национальным достоянием.

Начало XXI века ознаменовалось процессами реанимации образовательной сферы. В 2000 году на Всероссийском совещании работников просвещения была принята «Национальная образовательная доктрина Российской Федерации», которая положила начало длительному периоду модернизации, а затем и реформирования системы образования. Главный акцент был сделан на «изменение направленности государственной политики» и концентрации на воспитании национального характера¹¹⁰. Логическим продолжением запущенных мероприятий по возрождению в начале 2000-х годов стало, можно сказать, официальное признание «русского типа университета» как самобытного и уникального, ввод этого понятия в научный оборот. Но продекларированные в документе цели оставались лишь на бумаге из-за влияния общего контекста социально-экономических изменений периода либерального реформирования. Образование, призванное стать ядром, объединяющим многонациональное население России, в итоге было несколько смещено на периферию приоритетной области [7, с. 200].

Эти разногласия и неопределенность привели к тому, что в виду отсутствия единой согласованной концепции национальной системы образования, Россия в 2003 году присоединяется к Болонскому процессу. Стремление занять достойное место на мировой арене, обусловило этот необдуманный шаг, фактически перечеркнув идею возрождения «русского типа университета». То есть, именно это событие можно считать началом постепенного отказа от национального компонента в образовательной

системе. Ранее мы неоднократно касались темы интеграции в мировое образовательное пространство. Очевидно, что подобное присоединение требует от участников содержательного и организационного соответствия, что в той или иной степени подразумевает преобразования. Не стало исключением российское, главным образом, высшее образование.

Как известно, после распада Советского Союза, общество погрузилось в пучину кризисов. Кроме экономического и социального, одним из определяющих сознание, стал кризис идеологический, пронизывающий все социальные институты. Мы уже отмечали, что он коснулся и системы образования. Очевидно, что она остро нуждалась в конкретных ценностных установках, базисе, который послужил бы «скелетом» для наращивания «мышечной массы» в виде учебно-методического компонента, образовательных учреждений, нового кадрового состава и так далее. Идея национального единства и возрождения былого наследия, выдвинутая в 2000 году, видимо, была верным направлением в решении данного вопроса, но ориентиры сместились в сторону западноевропейских ценностей, особенно активно вменяемых с момента образования Российской Федерации. Таким образом, на сегодняшний день система российского образования оказывается в неопределенном состоянии. Не сформулировав и не установив собственные идеологические или ценностные основы, не сформулировав национальную идею, мы копируем образовательную модель Запада, полагая, что она будет подобным образом функционировать.

Власти периодически декларируют сохранение национального компонента. При этом по данным ВЦИОМ 44% опрошенных считают, что образование лучше получать в России, в то время как 30% респондентов уверены, что учиться лучше в Европе или Америке. В сочетании с данными, отражающими оценку перспектив трудоустройства молодыми людьми, можно наблюдать не совсем благоприятную тенденцию. Например, «при оценке ситуации с трудоустройством по полученной профессии 65% выпускников считают, что трудоустроиться по полученной профессии

можно, но процесс поиска сопряжен с определенными трудностями. По мнению 14% респондентов, найти работу по полученной специальности [60, с. 93-95].

Конечно, формирование национального ядра и возрождение принципа «русского типа университета» требуют определенного времени. Но сегодня, когда российская экономика значительно более стабильна, чем десять лет назад, объективно имеется ресурсный потенциал для реализации внутренних необходимых инициатив. Но главная проблема заключается в том, что существует рассогласование между официально заявляемыми в нормативно-правовых актах целями реформирования системы образования и его фактическими результатами и последствиями. Например, в тексте паспорта и общих сведений государственной программы «Развитие образования 2013-2020» особый акцент делается на средствах, вложенных в образовательную систему, на стремлении достигнуть уровня сопоставлений с международными рейтингами качества, а также на «интеграцию российского профессионального образования в международное образовательное пространство». В то время как кампаративный анализ качества российского и европейского образования должен подразумевать как минимум схожую наполненность и структуру образовательного материала.

Итак, исходя из следующих характеристик, российская система высшего образования не может быть названа национальной:

- утрата исторической преемственности образовательной парадигмы;
- ориентация на вне государственные, глобальные, но не локальные задачи;
- утилитарное восприятие образования как «услуги» или «товара»: образование как социальный атрибут, обеспечивающий положение в определенной страте, но не «знание ради знания»;
- высокий уровень зависимости научных и образовательных учреждений от государственных инстанций;
- бюрократизация и коммерциализация образования;

- отсутствие в образовательной парадигме объединяющей национальной идеи.

Наконец, главным фактом, указывающим на то, что реформирование системы высшего образования не корреспондируется с целью построения национальной модели образования, является отмена «Национальной образовательной доктрины Российской Федерации».

Указанные черты представляют собой лишь некоторую часть отчетливых различий между той моделью образования, которую принято называть «национальной» и той, которая сегодня формируется. Критика реформ в системе российского образования не исключает наличия благоприятных изменений. В частности, необходимо признать, что внимание к западным технологиям в образовательной сфере может обратиться в положительный опыт, ведь в становлении «русского университета» немалую роль сыграло умеренное заимствование. Расширение границ сотрудничества также может открывать новые возможности, скажем, для российского студенчества и молодых ученых, но главной задачей при этом остается не «потерять лицо». Учитывая исторически закрепившуюся евроцентристскую традицию, и российский интеллектуальный потенциал, национальную самобытность и культурный опыт, система образования имеет все шансы на поддержание в своем развитии «золотой середины».

1.3 Реформа российского образования: выбор адекватной модели

Образование сегодня - важный базисный компонент любого развитого общества. Это, с одной стороны, уникальный и определяющий фактор общественной жизни, способствующий конструированию и поддержанию стабильной самовоспроизводящейся системы социумов, с другой стороны, это институт, деятельность которого направлена на формирование и

воспитание личности. Система образования всегда функционирует в тесной связи с экономической, политической и духовно-культурной системами государства. Таким образом, в целях формирования желаемого социально-экономического и социально-культурного облика общества необходимо найти такую адекватную модель системы образования, которая бы отвечала требованиям этой социальной системы, при этом «продукт», который она воспроизводит, должен быть конкурентоспособным в современном глобализирующемся мире. Для любого развитого государства поиск такой адекватной модели сопряжен с определенными трудностями.

Сегодня российское образование находится в состоянии реформирования, сопровождающегося структурными изменениями на всех уровнях системы. Декларируемое «отставание» от Запада, попытки его «догнать» привели к тому, что инородные компоненты сегодня не просто слепо пересаживаются на отечественную почву, но и абсолютизируются с точки зрения своей содержательной составляющей. Подобный сценарий развития едва ли способен привести к положительному результату. Поэтому целесообразно задаться вопросом о правильности избранного направления реформирования, и о возможных вариантах развития ситуации. На наш взгляд, проблему выбора модели системы образования можно поставить как проблему «ориентации на себя» (т.е., на внутренние цели, задачи и интересы государства) или «ориентации на других» (т.е., на внешнеполитические задачи - интеграции в мировое сообщество, глобализации и пр.). В данном случае подобные формулировки частично могут быть соотнесены с типологией социального характера Дэвида Рисмена. «Ориентация на себя, означающая внутренний, а не внешний источник мотивации, большую свободу выбора целей, разнообразие средств их достижения...», говоря в целом, подразумевает концентрацию государства на внутреннем социально-экономическом контексте, социокультурных особенностях и потребностях общества. Подобная модель образования в случае ее реализации могла бы играть значимую роль в формировании единого национального, социального, политического и культурного пространства.

Россия - это сложное по составу государство с точки зрения исторических закономерностей его формирования и процессов, которые легли в их основу. Национальная система образования, по мнению оппонентов проводимых сегодня реформ, представляется наиболее рациональным выбором не только, исходя из положительного во многом опыта советской системы образования, но и для преодоления действия факторов дегуманизации и дестабилизации в обществе. Сторонники «ориентации на себя» убеждены в необходимости создания новой национальной модели системы российского образования с учетом собственной социокультурной специфики и современных потребностей государства. Кроме того, данный вектор отнюдь не означал бы невключенность в мировое сообщество и не исключал бы заимствование элементов иных систем образования. Несмотря на то, что западноевропейские государства интегрируются в единое экономическое пространство, им удастся сохранить специфичные национальные черты. С наступлением XXI века на фоне глобализационных мировых процессов во многих государствах обостряются чувства собственной идентичности, что подводит к глокализации, а значит все большей «ориентации на себя» [17, с. 73].

Другая модель системы образования, исходящая из «ориентации на других», подразумевает принципиально иные, отличающиеся черты как внешней, так и внутригосударственной политики. Сторонники данного подхода отталкиваются от точки зрения, основанной на универалистском восприятии действительности и глобализационной тенденции мировой интеграции, согласно которой глобализационные процессы должны находить свое отражение не только во внешнеэкономической, политической или технологической областях, но, и как следствие - в унификации и универсализации образовательных стандартов. При этом за «универсальные» принимаются стандарты «западные». Немецкий социолог Ульрих Бек подчеркивает западнцентристскую ориентацию таких трактовок: «Монологическое национальное воображение в социальных науках предполагает, что западный модерн - это универсальная структура, а модерн "других", не принадлежащих к западной цивилизации, можно понять только в

сравнении с идеализированной западной моделью. Господствующая концепция современности, сформировавшаяся в Северной Америке, в том виде, как она представлена в старых теориях модернизации и теориях развития, помещает не-Запад в самом низу эскалатора, движущегося вверх по направлению к Западу».

Таким образом, достижение европейского уровня образования не может решить проблему улучшения российского образования, выведения его на новый уровень, качественного совершенствования без учета особенностей и первоочередной ориентации на внутренние проблемы и потребности общества. Из двух путей преобразований наиболее адекватным и результативным может оказаться способ «ориентации на себя», однако нельзя не отметить, что заимствование продуктивных методик или подходов к образовательному процессу может благотворно повлиять на формирование уникальной национальной системы российского образования. Синтез некоторых компонентов системы европейского образования (главным образом, образовательных технологий) и социокультурных особенностей России мог бы произвести положительный эффект.

Однако сегодня очевиден тот факт, что Министерство образования и науки России уже выбрало путь преобразований и претворяет их в жизнь. В качестве документальных источников, на которые мы опираемся, выступают такие нормативно-правовые акты, как Федеральный закон «Об образовании в Российской Федерации», государственная программа «О развитии образования» (2013-2020).

Наиболее существенными изменениями стоит считать грядущие общесистемные изменения. Главным образом потому, что именно такие преобразования позволяют запустить новый организационно-экономический механизм.

Приведем некоторые цели Минобразования, которые должны быть достигнуты к 2018-2020 гг. [20, с. 69] :

- финансирование всех видов образовательных учреждений на основе подушевого принципа;

- введение налоговых стимулов финансирования получения образования физическими и юридическими лицами;
- перевод значительной части учреждений образования в статус автономных с сохранением доли государственного финансирования;
- действие гибкой системы заработной платы преподавателей, выводящей ее в среднем на уровень сопоставимой со средним уровнем зарплаты в экономике и стимулирующая качество работы;
- участие общественности в управлении и контроле качества образования, как на уровне учреждений, так и на муниципальном и региональном уровне.

Кроме того, к 2020 году в системе образования должны произойти кардинальные кадровые изменения. Массовые сокращения профессорско-преподавательского состава, повышение конкурентоспособности преподавателя, нарастающее давление на неквалифицированных работников системы и другие «селективные инструменты», которые намерено использовать Минобрнауки, также кардинально повлияют на форму и содержание образовательного процесса на всех его уровнях. Важные изменения должны произойти главным образом с профессиональным образованием, концепция которого будет практически полностью изменена, а именно:

- к 2020 году должен осуществиться полный переход на двухступенчатую систему - бакалавриат-магистратура;
- части программ среднего профессионального образования будут переведены в статус прикладного бакалавриата, что подразумевает интеграцию теоретического образования и реального производства;
- будет проведена массовая ликвидация «неэффективных» образовательных учреждений и создание фиксированной сети из университетов, академий и институтов;

широкое распространение получит частно-государственное партнерство в образовании (концепция вуза как бизнес-инкубатора, технопарка и пр.) [22, с. 19].

Приведенные нами примеры представляют собой лишь малую долю изменений, которые ожидают систему российского образования, а значит и все государство с его экономической, социокультурной и политической сферами. На первый взгляд цели, перечисленные в нормативно-правовых актах, выглядят оправданными инициативами, отвечающими современным реалиям. Прослеживается тенденция дифференцированного подхода к объектам и субъектам образовательного процесса, признаваемого правильным, «гражданским» и «цивилизованным» большей частью мирового сообщества. В официальных документах во главу угла поставлены автономия, свобода, инновации, инициатива, возможность выбора пути индивидуального развития, взаимодействие с глобальной сферой образования. Декларируемая открытость и общедоступность образовательного процесса, его непрерывный характер также привлекают внимание и воспринимаются положительно. Однако при более подробном рассмотрении формулировок и анализе исходных условий для преобразований и прогнозируемых последствий поставленные задачи приобретают скорее негативную характеристику [24, с. 88].

Дело в том, что социально-экономические реалии России таковы, что постановка важных системных задач требует активной проработки и учета их специфики. Такие меры, как урезание бюджетных ассигнований в образовательную систему, предоставление большей автономии учреждениям, создание инновационных бизнес-инкубаторов с полным отрывом от фундаментальной науки, в общем, не представляют собой утопичную модель, активно развиваясь в США и Западной Европе, но являются не совсем приемлемыми в рамках российской действительности. То же самое касается введения уровня образования. Действительно, во многих странах Европы распространены «параллельные квалификации» на уровнях высшего образования: одна ветвь - академическая, другая - профессионально ориентированная. Это дает возможность развивать вариативность образовательных программ, осуществлять индивидуальный подход, отвечая на запросы, как общества, так и экономической сферы. Но подобные программы должны внедряться и строиться

на базе национальной системы, с учетом внутригосударственной специфики различных сфер жизнедеятельности.

Трудность реализации поставленных целей заключается, во-первых, в недостаточном развитии российской экономической и социальной базы, которые послужили бы основой для реализации подобных программ, во-вторых, в этнопсихологической и ментально-мировоззренческой специфике социума, который не только не готов к подобным кардинальным переменам, но и в той же степени не одобряет такого рода инновации. С точки зрения экономики, перечисленные нами ранее цели могут привести к нерациональному использованию материальных ресурсов, возрастанию коррупционной составляющей в системе образования. Немаловажен тот факт, что на сегодняшний день свернуты или находятся в упадке целые отрасли производства, поэтому найти применение знаниям, полученным по программе, например, прикладного бакалавриата, молодому специалисту будет, скорее всего, достаточно проблематично. Вместе с тем, кадровая «урезающая» политика и реструктурирование налаженной системы образовательных учреждений приведут к дальнейшей потере качества образования. Под угрозой находится также фундаментальная наука, что обусловлено лишением аспирантуры статуса послевузовской подготовки, невысокой оплатой труда и бюрократизацией. Эти факторы не способствуют росту заинтересованности молодого поколения в науке [33, с. 164].

Возвращаясь к предложенным нами ранее двум моделям возможного развития системы образования, «ориентация на себя» и «ориентация на другого» мы приходим к выводу о том, что предпринимаемые изменения -это попытка приближения к европейской образовательной модели и

вхождения в Болонский процесс. Система образования, таким образом, страдает от ложных ориентиров государственной политики, в то время как в приоритете должен находиться поиск баланса между оптимальными внешними показателями и сохранением самобытного национального компонента. Подобный сценарий осуществления реформирования достаточно трудновыполнимая задача, однако он способен дать положительные результаты. Несмотря на предварительные процедуры прогнозирования, осуществление любой реформы требует огромных затрат человеческих и материальных ресурсов, а также может сопровождаться непредсказуемыми реакциями и последствиями. Однако последовательные изменения структуры системы образования и постепенное внедрение нововведений с учетом специфики российской действительности было бы наиболее верным направлением.

2 Высшее образование в России: характерные аспекты

2.1 Анализ результатов реформирования системы высшего образования в России на современном этапе

Технологический прогресс и глобализация ускоряют изменения и ведут к появлению новых знаний. Образование трансформируется в мобильную и открытую систему, где роль формального образования снижается, а влияние неформального и информального (т.е. выходящего за рамки стандартной образовательной среды) образования растет, появляются новые формы получения образовательных услуг, да и сама образовательная услуга претерпевает существенные изменения. Эти преобразования напрямую определяют изменение требований к профессиональным квалификациям, формированию новых профессий, учитывающих не только технологические, но и социально-экономические драйверы (рисунок 1).

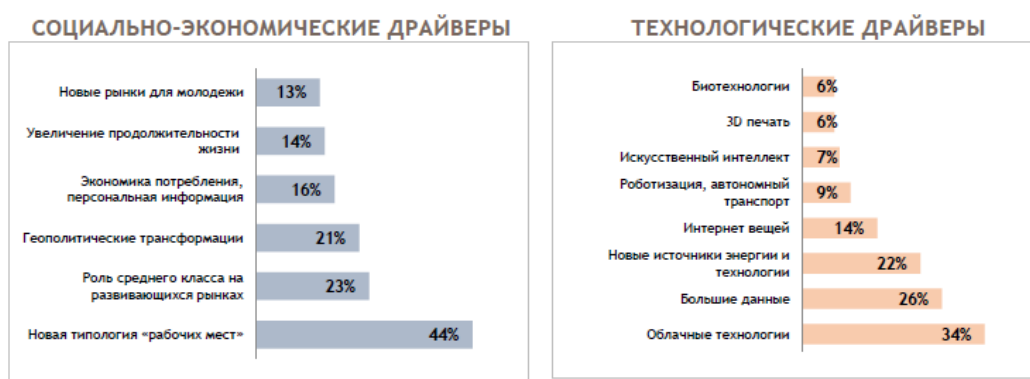


Рисунок 1- Драйверы изменений на рынке труда [63]

Каждая страна имеет свою систему вступления молодежи в самостоятельную жизнь, связанную с особенностями рынка труда и трудовых отношений в сфере занятости. При этом необходимо не просто «вписаться», а стать востребованными, уметь конкурировать, предвидеть возможную трансформацию профессиональной деятельности, быть гибким, уметь встраиваться в запрос. Благодаря молодежи идет актуализация специальностей и квалификаций, перераспределение занятого населения между передовыми отраслями экономики, что определяет вклад молодежи в экономическое развитие страны.

Сферу высшего образования охватывают сразу несколько приоритетных проектов, утвержденных в конце 2016 года. Проект «Вузы как центры пространства создания инноваций» направлен: - на обеспечение к 2025 году глобальной конкурентоспособности ведущих российских университетов с вхождением ведущих российских университетов в ТОП-100 мировых рейтингов вузов (2017-2020 годы — 5 вузов, к 2025 году — не менее 10 вузов); - на создание в субъектах Российской Федерации университетских центров инновационного, технологического и социального развития (2017 год — создание 40 университетских центров инновационного, технологического и социального развития в 30 субъектах Российской Федерации, к 2025 год — не менее 100, не менее чем в 80 субъектах Российской Федерации). Проект «Современная цифровая образовательная среда» связан - с созданием условий для системного повышения качества и расширения возможностей непрерывного образования для всех категорий граждан за счет развития российского цифрового образовательного пространства через решение задачи формирования национальной платформы электронного образования, что позволит обеспечить доступ к широкому набору онлайн- курсов для различных аудиторий обучающихся. С целью повышения привлекательности и конкурентоспособности российского образования на международном рынке образовательных услуг в мае 2017 года принят приоритетный проект «Развитие экспортного потенциала российской системы образования». Проект повысит

привлекательность российских образовательных программ для иностранных граждан, улучшит условия их пребывания в период обучения на территории России, а также повысит узнаваемость и статус бренда российского образования на международном образовательном рынке и в результате позволит существенно увеличить объем выручки от экспорта образовательных услуг. С этой целью предстоит разработать и внедрить целевую модель деятельности вуза по экспорту образования, включая создание международных служб для поддержки иностранных студентов. Модель будет внедрена в 20 вузах, а с 2021 года — во всех вузах страны. В результате реализации проекта количество иностранных студентов, которые обучаются по очной форме в российских вузах, вырастет с 220 тыс. человек в 2017 году до 710 тыс. в 2025 г., а количество иностранных слушателей онлайн-курсов российских образовательных организаций — с 1,1 млн. до 3,5 млн. человек. Количество иностранных школьников, прошедших обучение по программам дополнительного образования, должно вырасти в 2025 году по сравнению с 2016 годом вдвое [63].

Региональный разрыв Уровень адаптации населения к социальным и технологическим изменениям, уровень инновационности и креативности экономики базируются на доступности вузовского образования для молодежи. Несмотря на реформирование системы вузовского образования за последние 5 лет, показатель охвата программами высшего образования молодежи (в возрасте 17–25 лет) по Российской Федерации продолжает падать (рисунок 2).

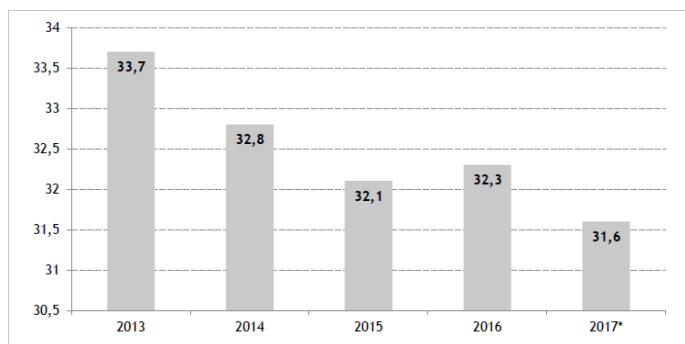


Рисунок 2 - Изменение охвата молодежи в возрасте 17–25 лет программами высшего образования, % [63]

Для большей части регионов России показатель находится на отметке ниже 30%. Различие между регионами по уровню охвата молодежи в возрасте 17–25 лет программами высшего образования достигает почти 40 п.п. (от 49,6% в Курской и 49,1% в Московской областях до 10% и менее), что обусловлено не только отраслевой специализацией регионов России, их социально-демографической спецификой, но и недостаточностью предпринимаемых мер по выравниванию развития территорий страны.

Переизбыток кадров Сохранение «образовательного разрыва» между территориями на фоне оттока молодежи (образовательная миграция) в агломерации негативно влияет и на их социально-экономическое развитие. Эта проблема усугубляется ввиду наблюдаемого дисбаланса между спросом на трудовые ресурсы и их предложением на различных уровнях образования. Наряду с переизбытком предложения выпускников вузов (на начало 2017 года оно превосходило спрос на 18%) наблюдается недостаток на рынке труда выпускников со средним специальным образованием (на начало 2017 года в среднем отклонение между спросом и предложением на трудовые ресурсы с вузовским образованием составило около 20%) (рисунок 3) [63].

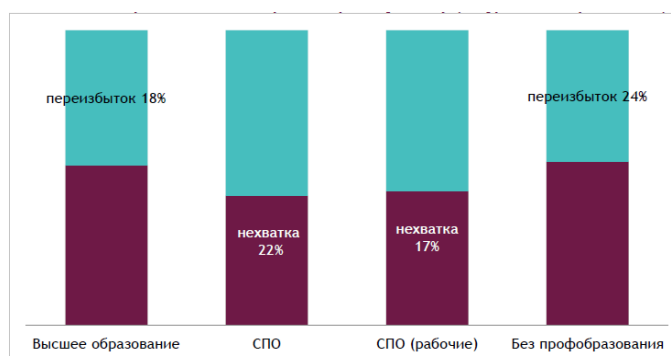


Рисунок 3 - Соотношение предложения и спроса на рабочую силу (по уровням образования), % [63]

В условиях переизбытка выпускников вузов на рынке труда и при сохранении спроса работодателей на трудовые ресурсы с высшим образованием (при избыточной квалификации) около 10% из данной группы рискуют пополнить ряды безработных.

Изменение численности студентов и ППС Несмотря на снижение численности студентов и профессорско- преподавательского состава вузов, уменьшение числа вузов (рисунок 4), вопрос об эффективности действующих в системе вузовского образования финансовых и организационно-управленческих механизмов остается актуальным в условиях жестких бюджетных ограничений последних лет [63].

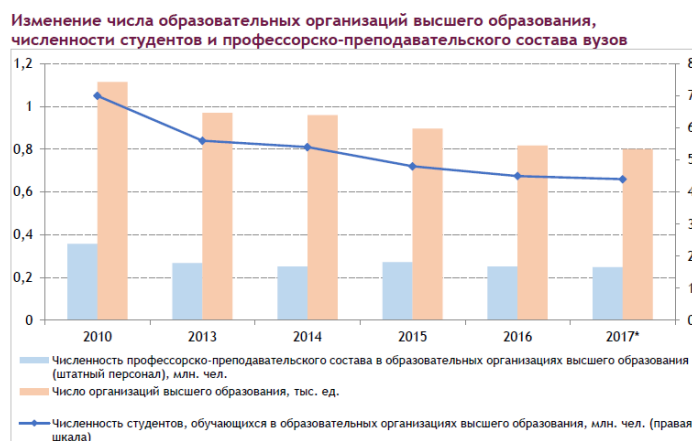


Рисунок 4- Изменение числа образовательных организаций высшего образования, численности студентов и профессорско-преподавательского состава вузов [63]

Тенденция, связанная с уменьшением численности студентов образовательных организаций высшего образования, по-видимому, сохранится (доля студентов вузов в 2016 году составила 64% по отношению к уровню 2013 года). В этих условиях объем финансирования в расчете на одного студента растет. В 2015 году он составил 201,1 тыс. руб. по государственным вузам (на 20,5 тыс. руб. больше, чем в 2013 году) и 245,7 тыс. руб. для негосударственных вузов (на 31,5 тыс. руб. больше относительно уровня 2013 год). Своего дна показатель численности студентов вузов достигнет уже в 2019 году под влиянием демографических и социально-экономических факторов, а локального максимума численности студентов вузов стоит ожидать только к 2029 году, что потребует соответствующего расширения вузовской сети. Важно отметить, что наиболее значительное сокращение численности студентов произошло в частных вузах (на 28,4% от уровня 2015 года).

Поскольку более половины абитуриентов вузов — это выпускники 11-го классов (их доля с 2010 по 2017 годы выросла на 13%), образовательные реформы в системе вузовского образования должны базироваться не только на трансформации отношений между государством, бизнесом, производством, но

и на демографических и социально-экономических факторах с учетом численности данной возрастной когорты [63].

Вместе с тем увеличение доли обучающихся на очной форме в государственных образовательных организациях высшего образования свидетельствует о росте финансовой нагрузки на семьи и снижении возможности трудоустройства студентов, обучающихся на очной форме. Обратная картина наблюдается в негосударственных образовательных организациях высшего образования, где более 80% студентов проходят обучение по заочной форме, при этом хотя доля студентов на очной форме обучения повышается, этот показатель пока не достигает 16%.

Финансовое бремя Рост финансового бремени усугубляется и введением нормативных затрат на обучение (стоимости обучения за счет средств физических и юридических лиц)¹, не учитывающих социально-экономические особенности территорий. Стоимость платных образовательных услуг для обучающихся на 1 курсе 2017- 2018 учебного года по программам высшего образования в среднем превышает в 2 раза размер платы за обучение для студентов, поступивших до 2017 года. При невысокой платежеспособности населения большей части регионов России (в среднем по стране заработная плата составляет 40 тыс. руб. в месяц) стоимость платных образовательных услуг для первокурсников 2017-2018 учебного года на бакалавриат превышает 130 тыс. руб., магистратуру — 160 тыс. руб. По этой причине, а также в связи с оптимизацией вузовской сети платный прием в вузы продолжает падать: показатель снизился более чем на 20% за период с 2010 по 2017 год) (рисунок 8). Это повышает значимость бюджетного приема как механизма получения высшего образования молодежью. Однако начавшаяся в 2005 году тенденция к сокращению бюджетного приема в вуз сохраняется, и к 2017 году показатель упал на 14 п.п., что определило общее снижение приема в вузы (за период с 2010 по 2017 год показатель снизился на 12% [63].

Отставание организационных механизмов Ключевым показателем, определяющим прием в высшие учебные заведения (за счет бюджетных

ассигнований федерального бюджета), являются контрольные цифры приема (далее — КЦП). На протяжении последних трех лет поддерживается уровень, при котором на каждые 100 выпускников полной (средней) школы приходится около 55 бюджетных мест на первых курсах в вузах. Стоит отметить, что гибкость КЦП как организационного инструмента невелика

В частности, при росте потребности в выпускниках естественнонаучных, инженерно-технических, педагогических и медицинских направлений подготовки и специальностей, сохранении кадровых проблем в транспортном комплексе, сельском и лесном хозяйстве, металлургии среди абитуриентов эти направления остаются непопулярными. Тревожный факт связан и с тем, что на технические и технологические направления подготовки приходит менее одного процента победителей олимпиад школьников (минимум на лесное и сельское хозяйство, педагогические специальности, максимум на международные отношения, лингвистику, востоковедение) — это требует дополнительных мер государственного регулирования по повышению привлекательности карьеры в данных отраслях. При этом стоит отметить, что разрыв в интересах государства и домохозяйств, оплачивающих обучение в вузе, уменьшается. Выпускники вузов, оценивая связь основной работы с полученной профессией (специальностью), на первое место выдвигают такие направления, как специальности в сфере обслуживания, сельского и рыбного хозяйства, приборостроения и оптотехники, специальностям по социальным наукам (рисунок 9). Доля трудоустройства выпускников вузов, завершивших обучение по образовательным программам медицинских направлений, а также по направлениям подготовки, связанным с техникой и технологиями, составляет свыше 80% [63].

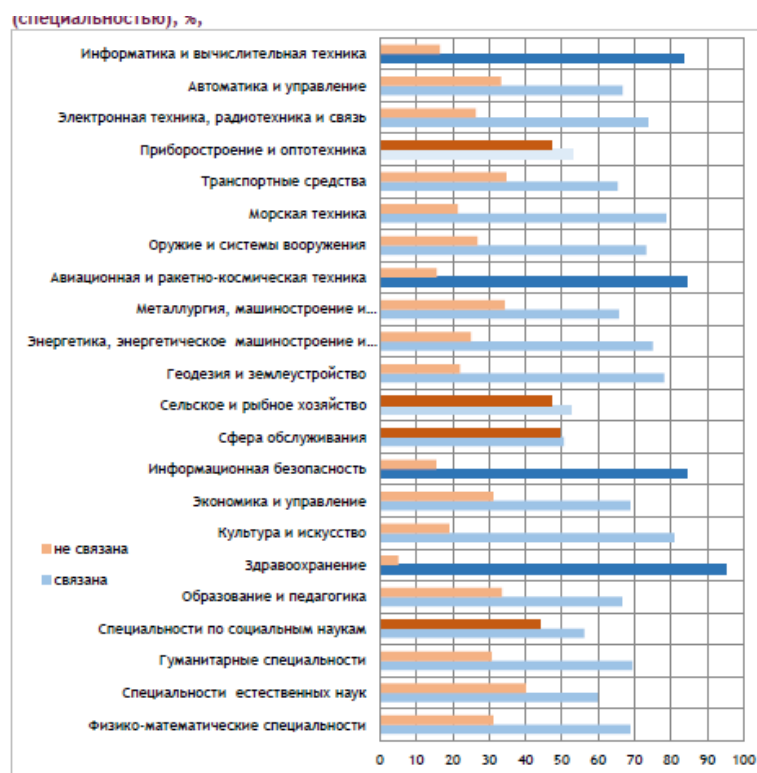


Рисунок 5- Позиция выпускников вузов по связи основной работы с полученной профессией (специальностью), % [63]

Учитывая стремительное вхождение цифровых технологий в повседневную жизнь и роботизацию производства, развитие «больших данных» и облачных компьютерных технологий, остро встает вопрос об обновлении направлений подготовки и специальностей в вузах для целенаправленного формирования инновационного кадрового потенциала страны для новых рынков.

2.2 Международная практика трансформации высшего образования

Уровень финансирования вузовского образования в странах ОЭСР существенно различается. В целом наблюдается снижение государственного финансирования высшего образования при одновременном росте численности обучающихся. Государства предпринимают меры по сглаживанию данной

ситуации за счет повышения эффективности систем управления, но сохранение данной тенденции ведет к риску снижения качества образования. По этой причине идет поиск новых механизмов снижения затратности образования, новых инвестиций, инновационных технологий — и все это при сохранении качества.

Страна	%	Страна	%
Норвегия	97	Дания	96
Финляндия	95	Швеция	89
Ирландии	85	Германия	85
Австрия	85	Франция	84
EU19	81	Испания	78
Нидерланды	73	Италия	73
В среднем по ОЭСР	73	Польша	70
Португалия	67	Великобритания	65
Новая Зеландия	63	Канада	53
Австралия	48	США	34
Япония	32	Южная Корея	23

Рисунок 6 - Доля финансирования высшего образования из государственных источников в 2016 году по странам ОЭСР [63]

В последние 5 лет за рубежом активно идут процессы реформирования высшего образования. Ключевая ставка делается не только на техническое перевооружение системы профессионального образования, но и на активное включение всех заинтересованных сторон с ориентацией на запросы студентов. Это ведет к бурному развитию национальных систем оценки степени удовлетворенности получаемым студентами образованием.

В Великобритании Британская Академия высшего образования (Higher Education Academy) и Институт политики высшего образования (Higher Education Policy Institute) опубликовали очередные результаты опроса британских студентов о степени удовлетворенности получаемым ими образованием — Student Academic Experience Survey-2017². Американский портал World Education News & Reviews опубликовал результаты опроса обучающихся в США иностранных студентов относительно их отношения к

работе агентов, привлекающих студентов в американские вузы (Decoding International Students' Experiences With Education Agents: Insights for U.S. Institutions)³. Исследования по данному направлению широко ведутся и в странах Азии (Сингапур, Южная Корея, Индия и др.). Вместе с тем не только специалисты в сфере образования, но и сами студенты, их родители, общество в целом отмечают изменения, происходящие в данной сфере [39, с. 40].

«Новое» высшее образование в США — Национальный технологический план образования Государства стремятся своевременно отреагировать на происходящие вызовы, выстроив новые траектории развития системы образования и чаще всего делая акцент на технологические преобразования. Только за последние два года свои национальные образовательные планы в сфере высшего образования с учетом технологических и технических новаций откорректировали Германия, Великобритания, Австралия, Новая Зеландия, Франция. Наиболее детально данная инициатива проработана в США. В 2016 году в США принят Национальный технологический план образования (далее — NETP) — это продолжение, начатых реформ в системе образования, где особое место принадлежит системе высшего образования. В январе 2017 г. Департаментом образования США подведены итоги предыдущего пятилетнего цикла образовательных реформ, где было принято решение об обновлении NETP с учетом темпов происходящих инноваций⁴. Опираясь на исследования в области образования, позицию руководителей высших учебных заведений и предпринимателей, а также опыт некоммерческих организаций, в Национальный технологический план образования включены рекомендации по обеспечению доступности и повышению качества образования с учетом произошедших изменений в системе и среди студентов вузов. В целом студентов «нового» высшего образования отличают следующие особенности:

- перевод между образовательными организациями высшего образования до завершения вуза (66%);
- посещение не всех занятий (43%);
- работа полный или неполный рабочий день (62%);
- поступление в вуз после школы (63%).

В

рамках технологической трансформации Национального технологического плана образования в 2017 г. выделены четыре основных направления (рисунок).

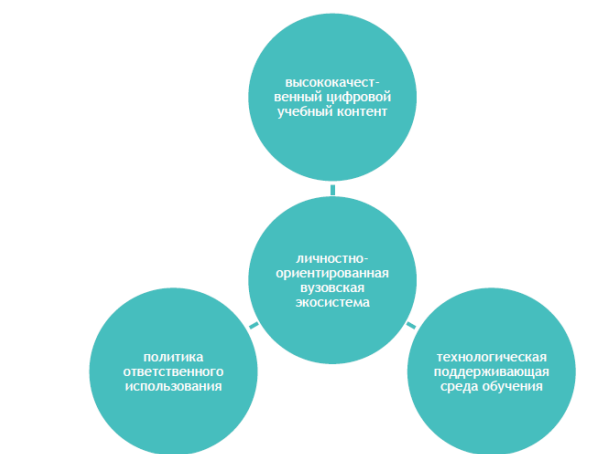


Рисунок 7 - Основные направления трансформации Национального технологического плана [63]

Пошаговый план перехода на «новое» высшее образование в США связан с формированием личностно-ориентированной экосистемы вузовского образования и технологической поддерживающей образовательной среды вузов [37, с. 260].

Формирование личностно-ориентированного обучения в вузе с внедрением технологий позволяет достичь значительного прогресса в удовлетворении потребностей более широкого круга студентов, совершить революцию в системе образования, предоставляя доступ к высшему образованию для большего количества студентов с меньшими затратами и с большей гибкостью. Конструирование экосистемы личностно-ориентированного высшего образования включает:

1. Адресность. Студенты должны иметь доступ к цифровым инструментам, которые позволяют исследовать их интересы и предоставить им ресурсы для оценки различных форм, видов образования и будущей карьеры.

2. Финансовую прозрачность. Вузы должны обеспечить студентов достоверной и понятной информацией о затратах на обучение или освоение

учебной программы (в том числе возможностей возмещения затрат), включая возможность передачи образовательного кредита при переходе между образовательными организациями.

3. Адаптивно-целевой механизм. Обязательно включение диагностических технологий по поддержке студентов для успешного обучения.

4. Вариативность обучения. Основана на предоставлении возможности студентам определять время и формат обучения.

5. Доступность качественных ресурсов. Вузы должны гарантировать для всех студентов доступ к недорогим современным учебным материалам и поощрять практику использования дополнительных обучающих ресурсов, необходимых в рамках изучаемого курса.

6. Сетевое взаимодействие. Создать образовательные сети с привлечением студентов, преподавателей, предпринимателей, производителей для поддержки различных форм обучения и аттестации без ограничения в расписании, финансовых средствах и пр.

7. Введение должности «советника». Тренеры, консультанты и наставники — «советники» осуществляют поддержку «образовательного маршрута» студента (включая консультирование по телефону, SMS и электронной почте) [43, с. 85].

Обновление вузов базируется на включении ресурсов формального и неофициального образования. Трансформация вузовской сети должна включать мультивариативные формы обучения с предоставлением возможности обучаться на протяжении всей жизни. Обучающиеся должны иметь технологическую поддержку, позволяющую изучать, определять и фиксировать свои компетенции, помогать в формировании взаимосвязей с преподавателями, наставниками и руководителями для гарантированного успеха и расширения возможности выстраивания разнообразных образовательных и карьерных путей .

Технологическая поддерживающая образовательная среда вузов это прежде всего:

1. Онлайн-образование. Такие типы программ успешно применяет Висконсинский университет (разработана гибкая программа онлайн-образования), Колледж Кентукки и Технический колледж (программа индивидуального обучения), Колледж Линн–Бентон в Орегоне (программа с онлайн степенями и учетными данными).

2. Открытые онлайн-ресурсы. Равный доступ к получению высококачественных образовательных ресурсов независимо от географического или финансирования положения вуза.

3. Смешанное обучение. Возможность объединения онлайн и офлайн обучения, доступ к ресурсам в удобное для студентов время (включая групповые формы работы) и «мгновенной» обратной.

4. Персонализация. Поддержка студентов в обучении на основе индивидуальных учебных и внеучебных потребностей

5. Гарантия равных возможностей для студентов с ограниченными возможностями. Например, Центр доступности инновационных материалов (СAMI) в Технологическом институте Грузии обеспечивает доступность электронных учебников для студентов с ограниченными возможностями здоровья. Активное участие студентов позволяет им выбрать инструмент, который наиболее полно соответствует их потребностям, а участие вузов дает дополнительные ресурсы

6. Новые технологические инструменты. Онлайн-образование требует сформировать новые способы доставки контента в аудиторию. Создается активная среда обучения, основанная на взаимодействии, обучение может быть организовано вокруг решения реальных задач и сценариев с освоением новых навыков работы для поиска совместных решений.

7. Индивидуализация. Технологические решения, с которыми знакомятся студенты, гарантируют им участие в активных средах обучения независимо от их образовательных потребностей. В этих условиях можно гарантировать индивидуальный подход при рассмотрении больших вводных курсов, наращивание успеха всех обучающихся независимо от численности групп

(например, в Мичиганском университете при вводных базовых курсах используют цифровой инструмент — Eсоасh, включающий цифровую платформу для индивидуального консультирования и коучинга.

8. Смена приоритетов. Данные о ходе обучения студентов — основа для выстраивания взаимодействия и его поддержки. Формируется контент, который вовлекает студентов в деятельность. Информация становится основой для развития сильных сторон каждого студента и продвижения каждого к овладению знаниями и расширению возможностей. Кроме того, эти данные предоставляют ценную информацию и для самого преподавателя при выборе им видов деятельности, учебных стратегий, оценок и техник в целях улучшения результатов обучения.

9. Снижение стоимости обучения. Технологии позволяют использовать высококачественные, недорогие цифровые ресурсы для всех студентов. Национальный технологический план образования базируется на трансформации обучения через внедрение технологий на всех уровнях системы образования США. Национальный технологический план образования включает 5 разделов, начиная с обоснования и целесообразности внесения изменений в данный документ заканчивая инфраструктурными преобразованиями и оценкой их эффективности. Национальный технологический план образования США содержит множество примеров, ссылок, конкретных рекомендаций вузов, независимых организаций, имеющих успешный опыт в области информационно-технологических практик в системе образования [45, с. 11-12].

2.3 Проблемы эффективности высшего образования в России

Проблемы российского высшего образования в настоящее время в условиях рыночной экономики нуждается в реформировании. Она не

справляется с быстро меняющимися и растущими экономическими государственными и общественными интересами. Страна не может эффективно развиваться без наличия высококвалифицированных специалистов. Отечественное высшее образование в настоящее время является тормозом развития экономики России. Одной из проблем российского высшего образования является проблема эффективности конкурсной системы и качества учебных программ.

Для подготовки хорошего специалиста важную роль играет грамотный подбор абитуриентов. Для того, чтобы проверить наличие необходимых знаний и способностей абитуриента к определённой специальности нужно подбирать необходимый массив вступительных экзаменов. Это требование не всегда соблюдается: математика часто исключаются из состава экзаменационных предметов, что не даёт возможности проверить уровень аналитических навыков у абитуриентов. Это характерно для многих управленческих и экономических специальностей.

Система конкурсного отбора очень сложная, и для обыкновенного человека разобраться в ней непросто. Широкая льготная система сокращает реальное число мест для абитуриентов, тем самым нарушается принцип равенства и общедоступности образования, и вузы заполняются кем попало.

Изначально слабая подготовка студентов в дальнейшем закрепляется плохо продуманной учебной программой. Многие предметы поставлены в неправильной логической последовательности. Иногда количество часов по профильным дисциплинам сокращается за счёт добавления других второстепенных предметов.

Отдельного пересмотра требует система получения второго высшего образования, когда, к примеру, будущим экономистам читают эконометрику на первом году обучения без предварительного изучения математики. При этом, когда среди слушателей сидят люди совершенно различных специальностей далёких от глубоких математических познаний [6, с. 93].

Многие выпускники, покинув стены родной альма-матер, пребывают в растерянности. Большинство из них привыкло жить по составленному деканатом расписанию. Поэтому, получив диплом в руки и полную свободу действий, они не знают, куда податься, где, и главное — КАК искать работу. Особенно удивляет вчерашних студентов равнодушие работодателя к красному диплому. Если в анкете напротив графы «стаж» стоит жирный прочерк, «круглые» пятерки оказываются абсолютно бесполезными. И даже название престижного вуза не является панацеей от безработицы. Работу по профильному образованию найти очень трудно. Исследования показали, что в целом по стране только 50% выпускников российских вузов трудоустроены по специальности. Остальные работают, где и кем придется. Часть из них стремится получить дополнительное, в том числе, второе высшее образование по совершенно иной специальности. Но это еще и дополнительно затраченные время, средства и нервы. Одной из причин такого положения дел является отсутствие у молодых людей профориентации и достоверной информации о спросе и предложениях на российском рынке труда.

Наиболее распространенные причины, по которым выпускникам вузов трудно устроиться на работу:

- Большая конкуренция.
- Отсутствие опыта
- Отсутствие навыков
- Отсутствие связей
- Неправильно составленное резюме
- Отсутствие навыков собеседования
- Отсутствие преимуществ
- Отсутствие инициативы
- Отсутствие навыков общения

В последнее время исследователями были отмечены изменения в требованиях работодателей к выпускникам вузов, что во многом обусловлено развитием новых тенденций в содержании и структуре рабочих мест.

Работодатель, желающий отвечать новым вызовам, стремится обеспечить большую гибкость наемного труда через ротацию рабочих мест, разнообразие рабочих операций, повышение адаптивности, разнообразие трудовых навыков, непрерывное обучение, внедрение гибких графиков рабочего времени и т.д. По утверждению специалистов, происходит третья профессиональная революция, когда глобальная конкуренция выдвигает на первый план высокообразованных людей свободных профессий. Подобных людей признанно называть транспрофессионалами.

Транспрофессионалы — специалисты, которые должны быть готовы за счет своего мышления и способов организации деятельности работать в различных профессиональных средах [8, с. 78].

В этих условиях работодатель предъявляет все более высокие требования к качеству рабочей силы, в том числе и выпускникам. Современный выпускник должен обладать так называемым проектным типом мышления, в основе которого лежит не стремление к стабильной и постепенной карьере в рамках одной организационной структуры, а интерес к конкретному проекту и признанию среди коллег-профессионалов.

В современных условиях намечаются тенденции, проявляющиеся в переходе: от узкой специализации и ограниченной ответственности — к широкой профессиональной ответственности; от планируемой карьеры — к гибкому выбору пути профессионального развития; от ответственности менеджеров за развитие персонала — к ответственности самих работников за собственное развитие.

О том, насколько российский работодатель следует за отмеченными тенденциями, можно судить, в частности, по результатам исследования «Приоритеты современного работодателя». В проранжированном виде требования работодателей к выпускникам вузов выглядят следующим образом:

- 1) опыт работы (86,6%);
- 2) наличие высшего образования (80,4%);
- 3) наличие нужных связей (70,5%);

- 4) знания и трудовые навыки (60,4%);
- 5) мотивация к дальнейшему обучению (57,4%).

В идеале нанимаемый выпускник вуза — это специалист с некоторым опытом работы и нужными связями. На момент приема его рабочие качества имеют второстепенное значение, но в дальнейшем встает задача его доучивания или переучивания. [12, с. 30].

В целом же несоответствие уровня развития трудового потенциала выпускников критериям современной конкурентной борьбы, слабая подготовленность молодых специалистов к самовыживанию в новых условиях (а часто и отсутствие таковой) снижают уровень конкурентоспособности выпускников вузов на труда. При этом длительное отсутствие профессиональной и личностной перспективы сказывается не только на уровне жизни молодежи, оно самым непосредственным образом отражается на ее психологическом состоянии: росте ощущения неопределенности, неуверенности в завтрашнем дне, ослаблении чувства собственного достоинства.

В результате исследования не было выявлено стремления к интеграции с международной образовательной системой. Интерес к иностранным студентам и преподавателям ограничивается на уровне периодических практик, но не является перманентным. В основу международных образовательных рейтингов, частично отображающих действительное положение вещей, необходимо полагать, по мнению респондентов, качество образования. Хотя «до появления глобальных рейтингов университетов, основным и бесспорным показателем лидерства в международном образовании считалось число иностранных студентов в учебных заведениях различных стран мира». Не выявлено и стремления к международной стандартизации и унификации учебных программ. Более того, респонденты считают, что у России свой, уникальный путь развития. Результаты социологического исследования позволяют сделать вывод о развитии процессов бюрократизации и коммерциализации системы образования. Процесс бюрократизации выражается в увеличении работы

профессорско-преподавательского состава с документами, организационной работы. В связи с тем, что подобная деятельность отвлекает от преподавания, снижается его качественный уровень. Одна из существенных проблем реформирования системы высшего образования - концентрация на утилитарной, бюрократически-формальной деятельности и игнорирование содержательной и предметно-сущностной составляющей учебного процесса. Изменения принципа финансирования высших учебных заведений, вынуждают университеты повышать плату за обучение, оказывать платные образовательные услуги, искать коммерческого сотрудничества с ненаучными организациями и т.д. В конце концов, изменяется сама концепция построения образовательного процесса: вуз - «поставщик услуг» - обучающийся - «потребитель». В результате анализа данных комплексного социологического исследования, выявлено, что наряду с положительным эффектом некоторых нововведений в системе высшего образования присутствуют некоторые проблемы [20, с. 68-70].

Наиболее значимые негативные черты: - коммерциализация высшего образования, обусловленная необходимостью учебного заведения осуществлять частичное или полное самофинансирование; - бюрократизация, негативно сказывающаяся на основной деятельности профессорско-преподавательского состава; - невысокая оплата труда преподавателей; - высокая плата за обучение; - снижение качества образования; - не решенная проблема трудоустройства выпускников; - лишение аспирантуры статуса послевузовской подготовки; - тенденции к снижению культурного уровня обучающихся. Наиболее значимые положительные черты: - обширные возможности для обмена опытом с зарубежными странами во всех направлениях образовательного процесса (обмен студентами, стажировки, приглашение иностранных преподавателей); - возможности для дополнительного обучения наряду с получением основного образования (курсы, факультативы) и стремление студентов и аспирантов ими воспользоваться; - инновационные инфраструктуры, совместные с бизнесом, способствующие трудоустройству студентов и выпускников; - высокий

авторитет университета в глазах обучающихся. Очевиден потенциал к формированию той модели образовательной системы, которая с большей пользой функционировала бы на благо общества. Необходима стратегия взаимного, продуманного и фрагментарного сотрудничества с мировым образовательным пространством. Такое допущение может подразумевать заимствование технических и организационных, но не содержательных аспектов.

Последствия реформирования высшего образования можно разделить на макро- и микроуровень. Макроуровневые последствия, описывают преобразования на уровне социальных институтов. Микроуровень указывает на изменения на индивидуальном, личностном уровне. В качестве последствий реформирования системы высшего образования выделяем:

1) Возрастание роли индивидуализма как жизненной стратегии молодого поколения. Исследование показало, что индивидуализм и ориентация преимущественно на личные интересы характеризует молодое поколение. Вероятность укрепления подобной позиции обусловлена, во-первых, общим контекстом российской социальной действительности; во-вторых, неспособностью образования предложить и сформировать иную мировоззренческую позицию.

2) Увеличение числа молодых специалистов, не работающих по специальности, полученной в вузе. По результатам социологического исследования лишь каждый пятый студент уверен, что найти работу по специальности можно, но это представляет определенную сложность. Каждый пятый аспирант не знает, кем будет работать.

3) Углубление социокультурной дифференциации между участниками образовательного процесса. Дифференциация возможностей для личностной и профессиональной самореализации, предоставляемых системой образования, вариативна, что, теоретически несет положительный смысл и должно нивелировать неравенство. Благодаря процессу реформирования системы высшего образования, количество таких возможностей увеличивается. При

анализе данных социологического исследования выявлено, что российская система образования фактически сталкивается с проблемами при реализации реформ: - расширение возможностей провоцирует углубление неравенства внутри образовательной системы в виду объективных социальных характеристик обучающихся; - повышение уровня коммерциализации усиливает социальную дифференциацию; - формируются противоречия между попыткой сохранить в образовательной парадигме национальный компонент и культурные особенности, которые не могут быть универсализированы, и стремлением интегрироваться в мировое образовательное пространство.

4) Утилитаристское восприятие высшего образования - «образование как социальный атрибут». Хотя и опрошенные студенты, и аспиранты выражают интерес к предоставляемым им возможностям для собственной личностной и профессиональной самореализации, он обусловлен практическими, утилитарными целями, но не мотивацией обрести знания или умения. То есть, в первую очередь, для студентов, образование – это средство, способное, не без помощи родственников или университета, обеспечить их материальными ресурсами.

5) Альтернативные варианты результатов взаимодействия с Западной системой образования: плодотворный синтез и обмен опытом или непродуманное заимствование. Главная задача на сегодняшний день – нахождение баланса между стандартизацией и унификацией с западными образовательными системами и признанием национальных и культурных особенностей как необходимого фактора общественного развития.

6) Тенденция снижения интереса и уровня привлекательности научной деятельности для молодых людей, и, как возможный результат - отток потенциальных преподавателей и ученых. Исследование выявило неблагоприятную ситуацию для отечественной науки и высшей школы. Аспиранты солидарны со студентами в том, что основная причина невысокого интереса к научной и преподавательской деятельности – низкая оплата труда и бюрократизированность. Поступающие аспиранты недостаточно мотивированы

, а сталкиваясь с реальной ситуацией в науке, утрачивают и её. К концу обучения лишь пятая часть аспирантов намерена продолжать научную деятельность. В среднем каждый пятый аспирант не знает, кем будет работать. В силу неразвитого образовательного кредитования и высокой платы за обучение отсеивается немало потенциальных аспирантов.

7) Как следствие предыдущего фактора – вероятен кадровый кризис научной сферы. Отсутствие притока кадров в науку повлечёт прекращение ротации. Увеличение оплаты труда, улучшение условий труда, популяризация научной деятельности, восстановление высокого социального статуса учёного и преподавателя – меры на пути к корректировке ситуации. 8) Увеличение возможностей для профессиональной самореализации выпускников вузов благодаря интенсификации контактов с бизнес- структурами. Создание инновационных инфраструктур на базе университетов может стать примером взаимовыгодного сотрудничества. С одной стороны может быть решена проблема трудоустройства выпускников. С другой стороны, проблема нехватки молодых специалистов и финансирования вуза [24, с. 208-211].

3 Основные тенденции развития системы высшего образования в России

3.1. Оценка процесса реформирования высшего образования в России

В процессе модернизации системы образования одними из центральных оказываются вопросы формирования инновационных механизмов развития образования и управления инновационными процессами.

Сегодня установка на модернизацию есть нечто большее, чем требование для «более отсталой» страны догнать другие, более развитые. Эти более развитые страны создали и с успехом используют инновационные механизмы перманентного развития, и поэтому подлинная модернизация состоит не в том, чтобы догнать и воспроизвести определенный (сегодняшний) уровень организации образования в этих странах, а в том, чтобы освоить инновационные механизмы развития производства и общества в целом, включая систему образования.

Такая установка объясняет парадоксальный факт в отношениях отечественной системы образования и систем образования в тех развитых странах, которые мы собираемся догонять. По оценке экспертов, в Советском Союзе была создана система образования, которая до сих пор по многим показателям может служить образцом для этих стран. Но, тем не менее, мы говорим о необходимости модернизации. Суть в том, что речь идет, прежде всего, об освоении механизмов развития, без которых наша, в свое время уникальная система образования будет все более и более отставать от образовательных систем развитых стран. Это уже имеет место в таких решающих областях как информатизация или подготовка широкого слоя высоко профессиональных рабочих и служащих. Таким образом, речь должна идти не о следующей, после 60-х годов реформе образования, которая определит его на

очередные 15-20-30 лет, а о возможности его постоянного развития и о механизмах такого развития. Инновационная идеология и практика требуют также, чтобы это развитие было опережающим по отношению к другим, конкурирующим системам образования. Из этого следует, что каждая наличная ситуация должна быть признана в качестве неудовлетворительной по отношению к проектируемой будущей ситуации [41, с. 520].

Реализация задачи модернизации образования отличается еще и тем, что данная сфера выполняет специфическую функцию в обществе – она обслуживает потребности других общественных сфер, так, например, удовлетворяет потребности освоившего инновационные механизмы развития производства и одновременно является фактором его развития, создавая феномен опережающего развития кадрового потенциала.

С этой точки зрения термин «модернизация» является не самым удачным, поскольку он акцентирует именно составляющую «догнать!», тогда как ставится, по сути дела, задача быть впереди в области образования и, тем самым, в тех областях, которые оно призвано обслуживать. «Альтернатива проста: образование будет либо фактором застоя, либо стимулом для экономического роста и повышения благосостояния, конкурентоспособности и национальной безопасности страны. Да, мы привыкли к мысли, что у нас самое лучшее в мире образование, но, увы, даже самое лучшее имеет свойство устаревать. В оторванности образовательной отрасли от потребностей страны и состоит основная коллизия, которую должна разрешить модернизация образования».

В цитируемом докладе С.Л. Катанандова, руководителя рабочей группы Президиума Государственного совета РФ по вопросам реформы образования, перечислено то в сфере образования, что нуждается в изменении (и тем самым в косвенной форме намечаются ориентиры модернизации):

- малоэффективное содержание общего образования;
- недостаточно эффективное профессиональное образование;
- неэффективное управление образованием;

- устаревшая система социально-экономического обеспечения и подготовки педагогических кадров.

Резюмируя эту критику, докладчик говорит о том, что существующая организация образования в России ограничивает эффективность ее развития и не позволяет решить центральную задачу модернизации образования – обеспечить его современное качество, выстроить эффективную образовательную систему с действенной экономикой и управлением, которая бы отвечала запросам современной жизни и потребностям развития личности, общества и государства.

Принципиально, что и в докладе С.Л. Катанандова и в докладе рабочей группы Президиума ГС РФ по вопросам реформы образования постоянно подчеркивается, что суть модернизации – в освоении механизмов развития: «Цель модернизации образования состоит в создании механизма устойчивого развития системы образования...». «Важнейшей целью модернизации управления отраслью должно стать создание системы постоянного обновления образования». Сегодня такими механизмами устойчивого развития и постоянного обновления выступают прежде всего инновационные способы развития производственных и общественных систем [50, с. 14-15].

Не ставя под сомнение важность и необходимость принятых решений, прежде всего, мер по повышению степени материально-технического обеспечения образовательных учреждений, оплаты труда педагогов и стипендий студентов, мы должны отметить, что все они имеют «финальный» характер, т.е. при большей или меньшей масштабности и значимости мероприятий они остаются разовыми. Не затронуты механизмы постоянного изменения (предполагается, позитивного) каждой вновь сложившейся ситуации, в том числе механизмы управления такими изменениями.

Данный тезис можно продемонстрировать на примере подходов к решению наиболее кардинальной проблемы, ради которой была поставлена задача модернизации образования. Это – качество образования, прежде всего его содержание. Ведь очевидно, что сами по себе высокие материально-техническое обеспечение и зарплата педагогов не создают еще высокого качества

образовательного процесса и не обуславливают его постоянного обновления, а при определенных условиях могут просто консервировать подвергаемый критике наличный уровень образования.

Здесь уместно еще раз привести слова С.Л. Катанандова, что «существующая организация образования в России ограничивает эффективность ее развития и не позволяет решить центральную задачу модернизации образования – обеспечить его современное качество, выстроить эффективную образовательную систему с действенной экономикой и управлением, которая бы отвечала запросам современной жизни и потребностям развития личности, общества и государства». Кардинальный вопрос, следовательно, в том, каким образом будет поддержан и, еще важнее, каким образом будет транслироваться опыт точек инновационного роста – будь то педагог или школа. По сравнению с советской эпохой ответ на этот вопрос осложнен тем, что носители удачного опыта в условиях рыночной конкуренции далеко не всегда будут заинтересованы в такой трансляции [36, с. 40].

При всем значении зарубежного опыта, представленного в его отдельных положительных или, скорее, поучительных примерах, он не может быть воспринят в виде отдельных, апробированных Западом мероприятий. Нужна институциональная системная трансформация образования.

Процессы модернизации образования как института должны, прежде всего, затрагивать слой собственно образовательных учреждений, в которых осуществляется взаимодействие тех, кого образуют, с теми, кто образует. Модернизация образования в соответствии с инновационными принципами предполагает, что трансформации подвергнется также связь образовательных учреждений с подразделениями научно-методического обеспечения (где методика является эквивалентом инженерии в технических областях), в частности таким образом, чтобы в форме маркетингового заказа от этих учреждений отвечать на запросы конечных потребителей образовательной услуги. Наконец, модернизируются и, одновременно, сами должны выступать инструментом модернизации сервисные по отношению к совокупности

образовательных и научно-методических учреждений институциональные образования: нормативно-правовое обеспечение и воспроизводство педагогических кадров. Задача государственных органов заключается в том, чтобы определить свое место в этих процессах модернизации, разработать (развить и модернизировать существующие) механизмы и средства своего участия. (Нелишне отметить, что в условиях перманентной модернизации, постоянного осуществления инновационных процессов все эти действия носят не одноразовый, а также постоянный характер.) Из приведенного рассуждения достаточно очевидно, что базовым предметом анализа процессов модернизации и построения механизмов управления ими будут выступать собственно образовательные учреждения.

Управленческие задачи инновационной модернизации образования должны формулироваться благодаря использованию трех основных моделей управления инновационными процессами: трансформационной, внутриорганизационной и внешней (ортогональной) по отношению к властной вертикали института и его учреждениям. Мы полагаем, что в нашем случае надо применять все три модели, устанавливая связи между ними.

Трансформационный подход предполагает такую стратегию изменений, при которой институциональная система (некоторая совокупность организаций в структуре института) претерпевает существенные изменения в организационной культуре, в структуре организаций, в технологии выполнения работ и в структуре человеческих ресурсов. Трансформационные изменения идут сверху – вниз по властной вертикали и направляются волей организационных лидеров, которые выступают не только в качестве заказчиков, а и значимых потребителей инноваций (вспомним о роли государства, заинтересованного в определенном уровне образованности своих подданных) [55, с. 64].

Подход взращивания инновационного потенциала внутри организации направлен на создание условий для реализации инновационных начинаний сотрудниками организации и увеличения числа предлагаемых и внедряемых инноваций.

Классическая теория инновационного управления предполагает, что движущие силы преобразований сосредоточены в основном на нижних ее уровнях и, далее, большая часть давления на организацию осуществляется снизу-вверх. Для поддержки инновационных инициатив внутри организации создаются инновационные площадки. В организации должны быть руководители среднего и низшего уровней, заинтересованные и способные построить вертикальные и горизонтальные связи, поддерживающие инновационные начинания. Создаются инструменты и институты административной и финансовой поддержки инновационных начинаний.

Создание давления извне как движущей силы организационных изменений. Как мы уже отмечали, подавляющая масса образовательных учреждений работает по репертуарному сценарию, лишена самостоятельности в осуществлении инноваций в силу жесткости и громадности верхней управленческой надстройки. Потребитель образовательных услуг также не может реально влиять на деятельность образовательных учреждений (так, как это делает, к примеру, потребитель промышленного товара в ситуации конкурентного рынка – своим кошельком). Данный подход состоит в том, что вне образовательных учреждений создаются или используются уже имеющиеся источники давления на них с целью внедрения изменений (инноваций). Один из способов создания источников давления на организацию извне описывается с помощью модели стейкхолдеров (stakeholders – заинтересованных кругов). Эта модель подразумевает, что в инновационной деятельности организации заинтересованы не только непосредственные владельцы или учредители, но и различные потребители и другие субъекты, вовлеченные в сферу деятельности организации.

Важным элементом успешного проведения модернизации российского образования является, на наш взгляд, обеспечение высокого качества образования и его доступности для всех слоев населения. Особо актуальны эти проблемы для системы высшего профессионального образования [62].

Национальные системы высшего образования строятся на разных организационно-экономических основаниях. Различаются как степень регулирования данной сферы государством, так и применяемые инструменты и методы. Наиболее ярко выраженные различия связаны с тем, является ли система высшего образования преимущественно государственной или превалирует негосударственный сектор, а также бесплатность или платность получения высшего образования для потребителя образовательных услуг.

Вместе с тем, несмотря на различия, государственное регулирование системы высшего образования направлено на достижение трех основных целей – повышения доступности, качества и эффективности образования.

При достижении указанных целей решаются социальные, экономические и политические задачи.

К социальным задачам можно отнести, прежде всего, повышение социальной мобильности молодежи, поддержку доступности высшего образования для социально-уязвимых групп населения (малообеспеченных, национальных и этнических меньшинств, инвалидов, сирот и т.п.).

Получение высшего образования студентами из различных социально-уязвимых групп рассматривается обществом как «социальный лифт», и государство должно, регулируя данную сферу, обеспечивать его нормальную работу.

Расширение доступности высшего образования выступает как инструмент борьбы с бедностью и социальной напряженностью в обществе.

К экономическим задачам можно отнести развитие человеческого капитала, обеспечение экономического роста и роста доходов населения, обеспечение потребностей рынка труда в высококвалифицированных специалистах. В силу того, что в развитых странах экономика становится все более «интеллектуалоемкой», роль государственного регулирования этой сферы заметно повышается, хотя можно говорить о смене инструментов такого регулирования.

К политическим задачам относятся повышение конкурентоспособности национальной системы высшего образования на мировом образовательном рынке, рост экспорта образования. Решение политических задач напрямую связано с экономическими – рост экспорта образования, как правило, ведет к увеличению экспорта товаров, услуг и технологий.

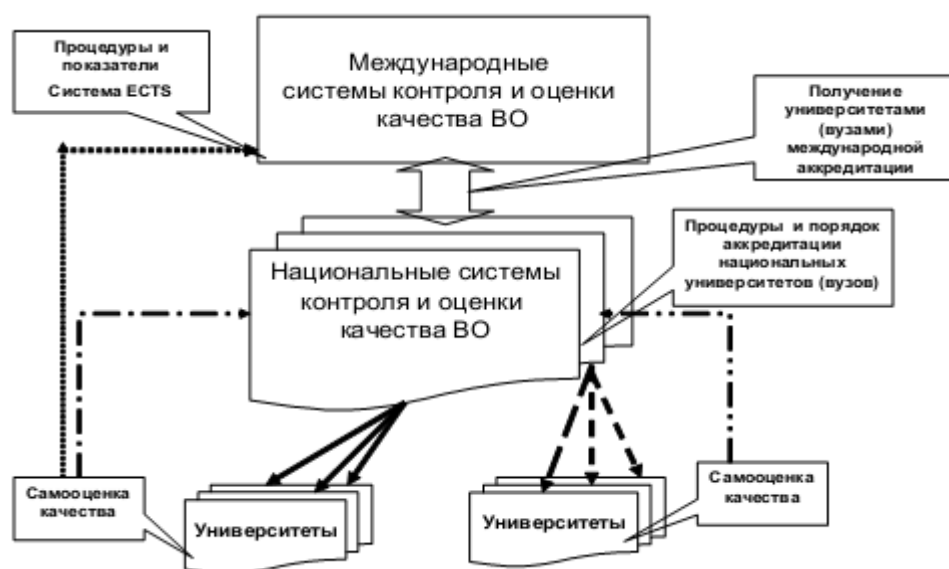
Требование одновременной реализации целей повышения доступности и качества высшего образования может вступать в противоречие друг с другом (особенно, когда не заданы количественные параметры, что в случае качества образования достаточно проблематично). Резкое расширение доступности обычно ведет к снижению в среднем качества образования. Однако после того как определенный уровень доступности достигнут, качество постепенно начинает расти (но уже при более широком охвате населения высшим образованием) [62].

Изменяется и само понимание качества высшего образования, а также функций высшей школы, что не всегда учитывается при анализе процессов, протекающих в данной сфере.

При падении, как правило, качества образования происходит, тем не менее, экстенсивное наращивание человеческого капитала, обеспечивается более высокий уровень социальной мобильности. На этом фоне получение высшего образования приобретает статус социальной нормы.

Вместе с тем следует отметить, что в принципе возможен - при достаточно тонкой настройке системы регулирования образовательной сферы – рост качества образования при определенном расширении его доступности. Но следует подчеркнуть, что это требует выверенной системы регулирования, которая не может ограничиваться только государственным уровнем, а должна поддерживаться и структурами гражданского общества, и самими высшими учебными заведениями.

Если государственное регулирование доступности направлено, в первую очередь, на обеспечение доступа к высшему образованию молодежи из социально-уязвимых групп и ее поддержки на протяжении всего процесса обучения, то регулирование качества образования строится на иных основаниях. Это создание независимых систем контроля и оценки качества образования на национальном и международном (многонациональном, межнациональном) уровнях, интериорирование разрабатываемых принципов и процедур высшими учебными заведениями, которые начинают проводить самооценку своей деятельности на основе общих для всех показателей. Таким образом, в настоящее время создаются трех-уровневые системы контроля и оценки качества высшего образования.



Рисинок 8- Система контроля и оценки качества высшего образования [63]

Это обусловлено вполне определенной регулятивной ролью государства в данном процессе, которое стимулирует принятие вузами международных стандартов качества (особенно ярко это выражено в Болонском процессе) и включает соответствующие показатели в формулы, по которым строится государственное финансирование университетов.

Распределение расходов на высшее образование между различными агентами образовательного рынка приводит к тому, что идет постепенное изменение схем государственного регулирования доступности, качества и эффективности высшего образования.

Для тех систем высшего образования, в которых превалировали государственные вузы, регулирование высшего образования имеет следующий вид.

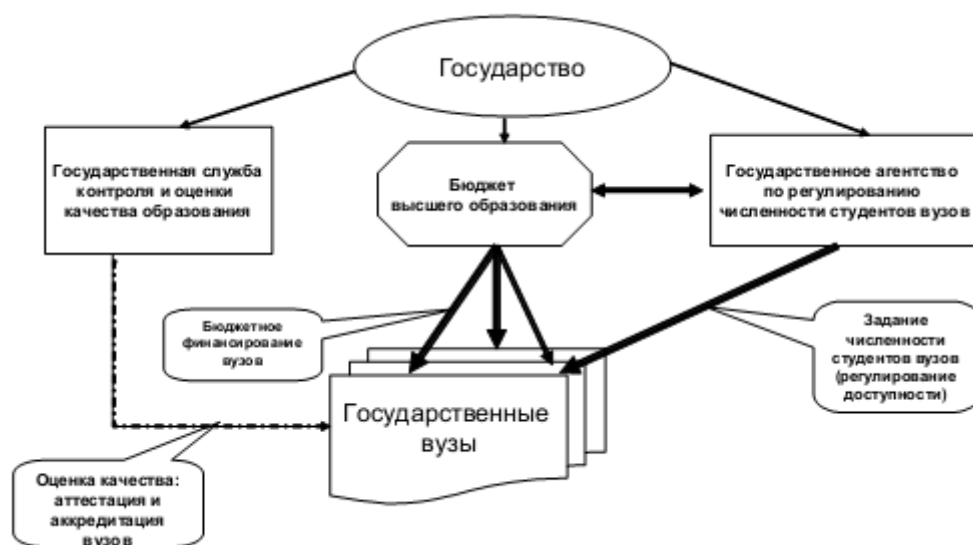


Рисунок 9- Государственное регулирование высшего образования: прямое регулирование доступности и качества образования.

На приведенной схеме государство через свои органы регулирует доступность и качество образования. Первичным является определение численности студентов вузов во взаимосвязи с объемом бюджетных расходов на образование. Оценка качества образования производится на выходе и особого влияния на бюджетное финансирование вузов не оказывает. Финансируется процесс, а не результат. Эффективность системы как таковая не определяется: осуществление деятельности в определенных заданных параметрах рассматривается как ее целесообразность; именно поэтому и качество не играет особой роли – оно также выступает как некий фиксированный показатель [62].

Разделение затрат на образование, появление негосударственных источников финансирования высшего образования принципиальным образом меняет возможности и механизмы государственного регулирования данной сферы.

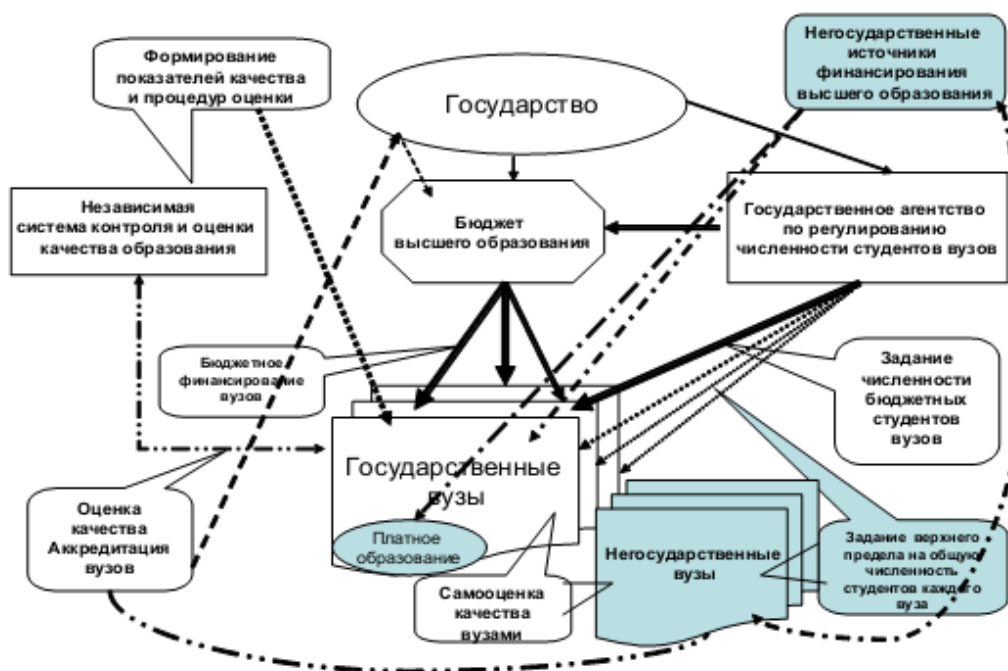


Рисунок 10 - Государственное регулирование высшего образования: наличие в системе государственных и негосударственных вузов.

Негосударственный сектор высшего образования появляется до того, как в государственные вузы начинают допускать платный контингент. При этом теоретически может происходить резкое размежевание этих секторов по источникам финансирования: государство финансирует только государственные вузы и обучение в них бесплатно, обучение за плату осуществляется только в негосударственных высших учебных заведениях. В этих условиях регулирование государством доступности осуществляется тем, что оно задает численность бюджетных студентов (т.е. контингент государственных вузов) и может устанавливать верхний предел числа студентов в каждом негосударственном вузе, ставя тем самым верхний предел контингентам, обучаемым в негосударственном секторе [63].

Качество образования в принципе может регулироваться одинаково, особенно при наличии независимой системы его контроля и оценки.

Таким образом, мы видим, что государственное регулирование доступности, качества и эффективности высшего образования – это многоаспектная и многофакторная проблема. Принципы, подходы и механизмы регулирования сильно зависят от устройства институциональной среды, в которой оно осуществляется.

Важным направлением совершенствования государственного управления модернизацией системы образования в России может стать создание механизма формирования государственного заказа на целевую подготовку специалистов, например, в социальной сфере.

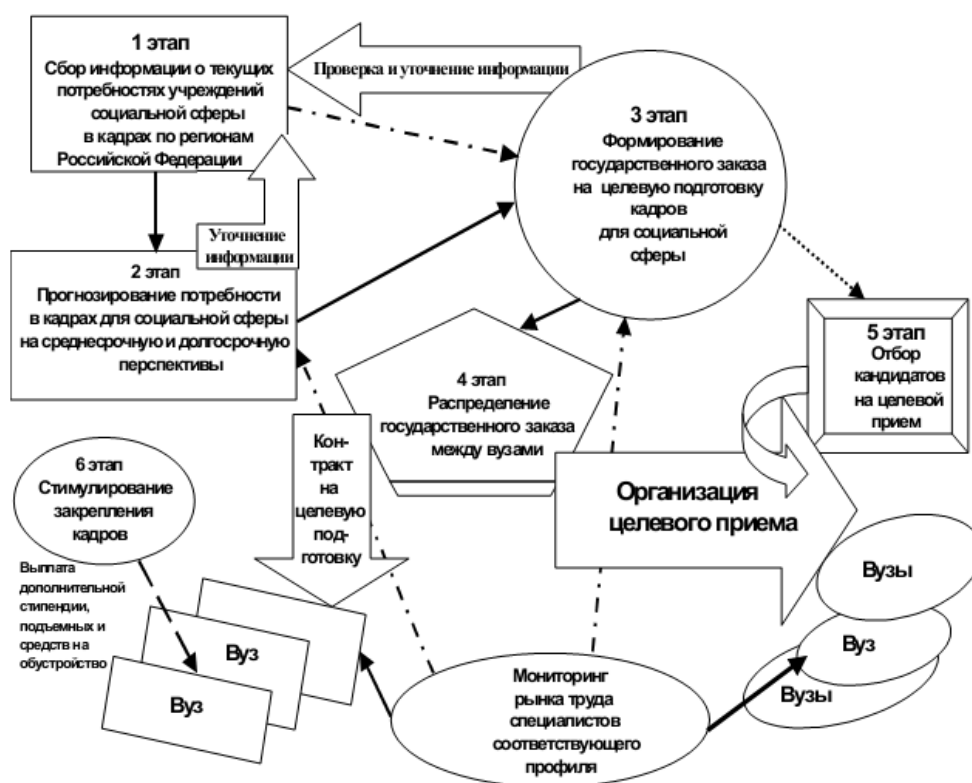


Рисунок 11 -. Механизм формирования государственного заказа на целевую подготовку кадров для социальной сферы.

Необходимо, на наш взгляд, досконально проанализировать возможные подходы к определению потребности в подготовке специалистов в высок

одотационных регионах и механизмы, обеспечивающие сохранение в них системы высшего образования как важнейшего социального института.

Разработка моделей и механизмов формирования государственного заказа на целевую подготовку кадров в высокодотационных регионах Российской Федерации может иметь несколько аспектов.

1. Целевая подготовка должна обеспечить высокодотационные регионы специалистами, которые обеспечат их экономическое и социальное развитие, поднимут уровень управления и т.п.

2. Целевая подготовка решает не столько задачу подъема экономики данных регионов, сколько сохранения в них системы высшего образования (вузов), которая может стать нежизнеспособной при полном переходе на ЕГЭ, сокращении числа выпускников школ вследствие демографического спада и нарастании конкуренции вузов в борьбе за абитуриента.

Российская система образования, находящаяся на стадии формирования не национальной, но уже прозападной модели, пока вряд ли может претендовать на главенствующие позиции. В виду отсутствия понятия «национальной модели» или «национального образования» в государственных программах, в законе, в иных нормативно-правовых актах, регламентирующих функционирование образовательного института, очевидно, что нет ни цели построения такой модели, ни единого понимания её концепции [62].

В связи с вышеизложенным представляется значимым предложить следующие мероприятия для исправления сложившейся ситуации:

- Во-первых, обосновать цель развития РФ: независимость в экономике и политике, развитие нового общества, построенного на свободе, которая невозможна без знаний и культуры, или полное подчинение интересам других стран (в настоящее время США, в будущем – любой другой). От выбора цели будет зависеть экономическая политика государства и, соответственно, перспективы образовательной и научной отрасли. Задачей государства является, по нашему мнению, создание новых рабочих мест, а не сокращение бюджетных мест в вузах, что позволит привести в равновесие спрос и

предложение на рынке труда. Чем больше в стране людей с высшим (и, подчеркнем, качественным) образованием, тем сильнее данное государство и лучше подготовлено к изменениям.

- Во-вторых, отойти от единообразия в научных и учебных программах. В настоящее время государственный стандарт висит «дамокловым мечом» над вузами и преподавателями, породив огромный бюрократический аппарат и бесконечные проверки всех уровней. Эффект от введения таких стандартов будет, на наш взгляд, весьма незначительным, так как в условиях рыночной экономики работодатель ориентируется на реальные знания и умения, а не на перечень предметов в дипломе. К тому же сводить все специальности к единым стандартам заведомо невыполнимо в связи с различиями между гуманитарным, техническим и другими видами образования. Фактически никто, кроме Министерства образования, наделенного надзорными функциями, в этом не заинтересован.

- В-третьих, передать большинство полномочий из федерального центра в регионы (особенно в среднем и среднем специальном образовании), что позволит снизить количество бюрократических процедур, уменьшить чиновничий аппарат. Рассматривая существующую в настоящее время систему реформирования образования, с нашей точки зрения, можно сделать вывод о реформировании ради реформирования. Нулевые годы XXI века для России охарактеризовались постоянными изменениями (чаще всего, кардинальными) для начального, среднего и высшего образования. Отсутствует цель данных нововведений: что государство стремится получить в результате этих преобразований. Фактически происходит перенос зарубежной системы без какой-либо оценки экономических, социальных и других последствий. При этом мнение регионов просто не рассматривается. Априори считается, что западная система образования лучше советской, хотя отсутствует какое-либо серьезное комплексное исследование, которое позволило бы сравнить их и вывести количественные и качественные характеристики сравнения. Попытки решить глобальные проблемы (к которым, безусловно, относится и

образовательная) из единого центра оканчиваются безрезультатно (или с отрицательным результатом), ухудшаются показатели эффективности принимаемых решений (этому посвящено значительное число научных работ по менеджменту). В случае с образовательными реформами результатом будет падение уровня знаний, умений и квалификации подрастающего поколения, что негативным образом отразится на всех сферах жизнедеятельности экономики и общества [65, с. 179-181].

Регионам необходимо дать правовые механизмы возможности внесения изменений в образовательные программы (на уровне вузов).

- В-четвертых, отдельным важным вопросом является падение престижа ученых степеней и диссертаций. Причинами, на наш взгляд, являются:

- получение научных степеней чиновниками и предпринимателями, большинство из которых не имеют отношения к науке;
- изготовление диссертаций на заказ.

Путь решения данной проблемы может быть только правовой с учетом опыта стран с успешной системой образования. Представляется чрезвычайно важной также проблема соотношения высшего и среднего образования. В России и, ранее, в Советском Союзе преемственность вузовского образования по отношению к школьному формально проявлялась в принципе, согласно которому запрещалось включать в программу вступительных экзаменов в вуз вопросы, выходящие за рамки школьной программы. В ряде западных стран, однако, не считается, что школьный «аттестат зрелости» достаточен для поступления в любой вуз. Например, во Франции (которая до недавних пор сохраняла, пожалуй, самую сложную систему высшего образования) наиболее престижными, элитными высшими учебными заведениями выступают так называемые Школы (Grandes Ecoles). Получаемое в них образование расценивается гораздо выше, чем университетское. Если в Сорбонну (Sorbonne) и др. университеты можно поступить сразу же после среднего учебного заведения с аттестатом бакалавра, то перед поступлением в Ecole надо пройти двухлетнее обучение в «подготовительных классах» (classes preparatoires).

Классы как раз и «доводят до кондиции» учащегося, дают ему знания и умения, необходимые для получения высшего образования, но не обеспеченные (или обеспеченные недостаточно) средним образованием. Близкую функцию выполняли в Англии так называемые Matriculation Classes для школьников (ср. также Abiturklassen в Германии); в основном на взрослых в Великобритании рассчитаны курсы «доступа к высшему образованию» (Access to Higher Education Programmes), обычно одногодичные, которые выдают сертификат, позволяющий претендовать на высшее образование. Отдаленным аналогом такого подхода можно считать подготовительные отделения, существующие при многих российских вузах. К сожалению, опыт подготовительных отделений не собран и не осмыслен. Представляется, что нужно признать разнокачественность образования, предоставляемого разными вузами (как и разными школами), и сделать из этого соответствующие выводы. Одним из таких выводов можно считать необходимость развития сети подготовительных отделений при ведущих вузах с программой, нацеленной не только (даже не столько) на повышение шансов поступления в вуз, но и на «разгрузку» учебной программы вуза [66, с. 225].

Дело в том, что хотя формально российское высшее образование считается – и называется – «профессиональным» (западные системы высшего образования не вводят такого ограничения), в действительности примерно 20% учебного времени в вузе отдано общим дисциплинам (это циклы федерального компонента «гуманитарные и социально-экономические дисциплины» и «естественно-научные дисциплины»). Возникает непростая проблема. С одной стороны, дисциплины циклов ГСЭ и ЕН определенно важны, они носят общенаучный и мировоззренческий характер, предупреждают однобокость узкого профессионала, а с другой – они не оставляют достаточного места для дисциплин специализации и в этом смысле ставят российского студента в неравное положение по отношению к студенту западного вуза, где таких

обширных общих курсов обычно нет; особенно это сказывается при разработке совместных образовательных программ. Возможно, частичный

выход состоял бы именно в перенесении некоторых общих курсов в школьную программу (например, большей части программы по иностранному языку), а некоторых – в программу подготовительных отделений (которые одновременно были бы альтернативой частному репетиторству). Проблема эта нуждается в дальнейшем исследовании и, вероятно, в проведении соответствующих экспериментов.

- В-пятых, при использовании зарубежного опыта необходимо быть очень осторожным (например, бакалавриат и МВА – примеры неоднозначных новаций). Академическое образование считается открытым, и подробная детализация результатов обучения прямо противоположна традиционной функции университетов. Сторонники этой точки зрения часто подчеркивают различие между академическим и профессиональным высшим образованием. Они считают, что метод, связанный с результатами обучения, в большей степени отвечает потребностям профессионального образования в силу самой его природы, характеризующейся навыками и компетенциями. Предполагается, что академическое образование по своей природе совершенно другое и не может быть сведено к компетентностному подходу или подходу на базе навыков. Такой подход приведет к созданию культуры, ориентирующейся на цель и сосредоточенной на расстановке «галочек» в клетках. Результаты обучения рассматриваются как наступление на либеральную концепцию образования, которое превращает преподавателя в посредника и сводит все многообразие образования к тупому инструментальному подходу [6].

- В-шестых, уменьшить (в идеале убрать) влияние чиновников. Кардинально ограничить количество документации (которая в большинстве случаев никем не используется).

- В-седьмых, оплата труда профессорско-преподавательского состава должна быть выше не только средней заработной платы по экономике, но и выше административно-управленческого персонала объектов образования (школ, ссузов, вузов). При низком уровне оплаты труда ППС качество

предоставляемых услуг будет падать, поэтому любые мероприятия по реформированию образования окажутся безуспешными.

- В-восьмых, реформирование образования невозможно без финансирования. Поэтому необходима реформа финансовая, направленная на децентрализацию, перераспределение доходов в пользу регионов. В результате возникнет возможность закрепить налогоплательщиков в стране, предотвратить «бегство мозгов» за границу. В первую очередь, необходимо создать новую программу индустриализации, чего не было 20 лет, а затем уже переходить к перестройке образовательных программ (что вузы смогут сделать сами, без помощи Министерства образования) [53, с. 128-129].

В долгосрочной перспективе граждане страны должны обладать возможностью получать бесплатное высшее образование без ограничений. Будущее страны, человечества в целом – в , интеллекте, что подразумевает и морально-этическое развитие (что невозможно без первого). Сознательное «оглупление» собственного народа – путь к невежеству, расколу, нетерпимости и, как естественный результат, расколу страны.

3.2 Основные направления совершенствования управления в условиях модернизации образования

Модернизация системы образования вызывает пристальное общественное внимание и дискуссии в прессе, в обществе и в профессиональной среде. При этом высказываются самые разные мнения о содержании и последовательности мероприятий по модернизации: от категорического неприятия необходимости модернизации «наша система образования лучшая в мире, поэтому никакие изменения не нужны» до практически безусловного одобрения предложенного комплекса мероприятий «образование переживает системный кризис, поэтому любые

разумные действия по его преодолению дадут положительный эффект». Формирование и формулирование обоснованного отношения к происходящим процессам затруднено рядом факторов, среди которых можно выделить следующие:

- несистемное представление предлагаемой программы модернизации в опубликованных и принятых документах, в результате чего предложенные мероприятия воспринимаются как изолированные, не объединенные общей логикой и целостным подходом;

- изложение программы модернизации с основной ориентацией на организационно-экономические аспекты и использование соответствующей терминологии, не вполне адекватной «собственной терминологии» системы образования;

- определенная односторонность и декларативность документов и материалов о целях, задачах и механизмах модернизации, в которых отражается практически только точка зрения государства и меры, реализуемые непосредственно государством через органы управления образованием как основных действующих лиц, и «другие министерства и ведомства, имеющие в своем ведении учебные заведения» [47, с. 99].

Государственнический подход к модернизации образования является отражением того факта, что господствующая роль государства в управлении образованием несмотря на декларируемое российским образовательным законодательством участие в этом процессе личности и общества де-факто сохраняется. Учитывая переходный характер современной социально-экономической ситуации и отсутствие традиций гражданского общества, такая консервативность играет скорее положительную роль. Однако постепенное формирование общественно-государственных и общественных институтов требует внесения в управление образованием изменений, обеспечивающих расширение их участия в этом процессе.

Система образования в идеальном варианте должна обеспечивать:

- отдельной личности — условия самореализации как через получение образования, заказанного государством или обществом, так и через формирование собственной образовательной траектории (естественно, результат получения такого индивидуального образования не должен накладывать никаких обязательств на государство и общество; соответственно, финансирование получения такого образования является личным делом каждого, при возможном привлечении образовательного кредита);

- экономике — возможность подготовки специалистов с необходимым уровнем квалификации, включая повышение квалификации и переподготовку кадров, в том числе с использованием предоставляемых работодателями на эти цели ресурсов;

- государству - возможность подготовки специалистов определенных квалификаций в количестве, обеспечивающем потребности государства для исполнения возложенных на него обществом обязанностей..

Соответственно, управление должно обеспечивать такие условия функционирования системы образования, в которых она в состоянии выполнить возлагаемые на нее ожидания разных субъектов.

Достижение условий осуществляется путем:

- формирования и совершенствования нормативно-правовой базы и организационно-экономических механизмов функционирования системы образования;

- контроля за деятельностью учебных заведений в рамках существующей нормативно-правовой базы;

- контроля качества образования, который может рассматриваться не в качестве отдельного направления, а как составная часть контроля за деятельностью учебных заведений.

Основными направлениями совершенствования управления образованием в России представляются следующие:

- Изменение структуры управления — создание, преобразование или ликвидация органов управления, создание или ликвидация образовательных организаций в их различных формах, передача образовательных организаций в ведение органов управления различных уровней.

- Изменение функций управления — изменение набора полномочий, выполняемых на различных уровнях управления, в рамках этих изменений меняется степень автономии образовательных организаций, передача функций с одного уровня управления на другой.

- Изменение целевых установок управления — постановка новых целей, изменение временного горизонта целеполагания.

- Изменение общих условий функционирования образовательных организаций — налоговая система, отношения собственности.

- Использование информационных технологий в управлении.

Практика совершенствования управления образованием показывает, что большинство предлагаемых и реализуемых в этой области решений базируется на представлениях органов управления о возможных путях улучшений. Иными словами, реализация тех или иных действий обуславливается предпочтениями руководителей органов власти и управления, т. е. субъективным фактором, который, в свою очередь, основывается на опыте построения управления, сложившихся структурах и распределении функций между уровнями управления. Результаты таких изменений не дают оснований для утверждения, что усовершенствованное управление становится эффективнее прежнего [62].

Оценка эффективности управления представляет собой сложную проблему, решения которой, по крайней мере, применительно к образованию, не разработано. Поэтому результаты совершенствования управления на уровне системы образования либо не оцениваются вовсе, либо представляются как усиление общественной составляющей управления в виде попечительских советов в образовательных учреждениях, например

расширение многообразия образовательных организаций, усиление автономии образовательных организаций, повышение гибкости управления и т. п., понимая под этим, что управление образованием изменилось и, наверное, стало больше соответствовать изменившимся условиям функционирования системы образования. Подходов к оценке степени изменения управления и степени его соответствия изменившимся условиям к настоящему времени также не разработано. Таким образом, решение проблемы разработки инструментов для построения управления образованием и оценки результативности его функционирования является настоятельно необходимым, особенно в условиях внесения в управление постоянных изменений.

Учитывая масштабы системы образования и, особенно, планы по ее модернизации, наиболее перспективным, с нашей точки зрения, является разработка подходов к моделированию происходящих процессов и определение на этой основе необходимых решений в области управления.

Моделирование информационной системы оценки качества образования

Информационная система управления качеством образования является в современных условиях основой системы управления и основана на интегрированном поле знаний, содержащем структурно-семантические представления разнообразных моделей и фактических данных, а также механизмы их обработки.

Представляется, что создание информационной системы оценки качества образования является частью работ по модернизации системы управления подготовкой специалистов в вузах России.

Анализ практики оценки качества образования в отечественных и зарубежных вузах позволяет установить существование двух подходов к оценке качества предоставляемого и получаемого образования.

Первый подход связан с обеспечением потребности обучаемых в объективной оценке качества их образования, второй — с применяемой технологией оценивания [46, с. 97].

В первом случае критерием качества образования считается уровень самореализации личности в профессиональной деятельности. Оценка качества образования осуществляется для объективной фиксации результата подготовки специалиста и предназначена, прежде всего, для студента, который больше кого-либо заинтересован в совершенствовании качества процесса образования, в повышении собственной компетентности при решении профессиональных задач. Сторонники второго подхода основными критериями качества образования считают внешние показатели: успеваемость, условия организации образовательного процесса, число научных исследований и др. Студент в этом подходе рассматривается, прежде всего, как «сырье» для образовательного учреждения, и лишь затем как потребитель качества образования, стоящий в одном ряду с равнозначными потребителями — предприятиями, организациями, государством. Основным предназначением системы образования является выявление и обеспечение реальных потребностей потребителей образования путем отбора качественного «сырья» и доведения его до качественного «продукта».

Моделируемая информационная система оценки качества образования использует оба указанных подхода и основана на размещении и предоставлении информации, прежде всего студенту, о связи обучения с основными профессиональными задачами, выбранной области деятельности, а также сведениями о содержании и формах самоподготовки, об организации учебного процесса и др. Оценка качества образования осуществляется в соответствии с требованиями государственных образовательных стандартов и учебных планов ВУЗов, а также по постоянно разрабатываемым, однозначным, понятным и лично значимым для студента, преподавателя и администратора критериям [37, с. 262-263].

В качестве основных критериев качества полученного профессионального образования были выделены:

- присвоенные специалистом фундаментальные модели, необходимые для решения профессиональных задач;
- приобретенные способности и опыт, необходимые для решения профессиональных задач и элементарных профессиональных проблем;
- освоенные навыки использования исследовательских методов в разработке проектов решения профессиональных задач.

К основным типам образовательных профессиональных задач отнесены: учебные, лабораторно-практические, реальные (событийные) задачи.

Для моделирования качества профессионального образования использована концепция системы «мотивированных способностей», понимаемых студентом как профессиональная компетентность — склонность к решению профессиональных задач. Система способностей выявляется как профессиональная квалификация — подготовленность к решению профессиональных задач. Особенностью концепции является обеспечение понимания студентом своей профессиональной компетенции путем накопления информации о процессе обретения профессиональной квалификации во время обучения. Модель информационной системы оценки качества образования должна следующую информацию об образовательных достижениях студента:

- оценку по всем видам традиционных аттестаций — степень теоретической подготовленности к решению учебных задач;
- оценку за основные лабораторно-практические задачи — степень практической подготовленности к решению элементарных профессиональных задач;
- сертификаты за основные реальные профессиональные задачи, умениями решений которых овладел студент — уровень подготовленности к профессиональной деятельности [34, с. 9-12].

Виды оценок и сертификатов устанавливаются для отдельных специализаций и связаны с основными классами образовательных

профессиональных задач или отдельными задачами. Это могут быть сертификаты для отдельных (основных) изучаемых дисциплин, видов профессиональной деятельности, осуществляемой при прохождении учебных и производственных практик, выполнении курсовых и дипломных работ, других видов профессиональной деятельности. В качестве сертификатов могут быть различные документы о профессиональной квалификации.

Студент, как основной пользователь информационной системы оценки качества образования, обеспечивается сведениями о содержании и основных показателях результатов собственного образования, дополненных системой сертификатов. Он может оперативно и самостоятельно выявить текущий уровень обученности по отдельным учебным дисциплинам, профессиональной компетентности по специальности в целом.

Данные возможности являются мотивирующим фактором достижения лучших результатов за время обучения, сопоставления собственных достижений с общими тенденциями обучения и лучшими результатами выпускников, что, в свою очередь, позволяет студентам осознанно планировать собственные цели и собственную деятельность. Завершивший обучение в вузе студент вместе с дипломом о высшем профессиональном образовании по специальности имеет возможность получать сертификаты и другие документы о квалификации в решении конкретных профессиональных задач. Использование сертификатов о профессиональных задачах повышает конкурентоспособность выпускника на рынке труда. Возможность доступа к открытой среде результатов образования позволяет студентам планировать и осуществлять повышение профессиональной компетентности в соответствии с меняющимися требованиями профессиональной деятельности. Информационная система оценки качества образования обеспечивает обслуживание информационных потребностей других участников образовательного процесса.

Абитуриент получает доступ к оперативной информации обо всех специальностях ВУЗа, условиях поступления и учебы, способах подготовки к

поступлению, государственных образовательных стандартах, учебных планах по специальности, возможных местах работы после завершения обучения. Данная информация используется абитуриентом, прежде всего, для профессионального самоопределения и осознанного выбора профессии.

Преподаватели получают возможность участия в предоставлении собственных образовательных услуг, ведущих к получению сертификатов, позволяющих повысить его статус и оценку вклада в образовательную деятельность вуза.

Работодателям становятся доступны итоговые документы о полученном в вузе образовании по специальности, что позволяет осуществлять мотивированный подбор кадров, знакомиться с системой образовательных услуг вуза, принимать решение о повышении квалификации и переподготовке специалистов. Возможность интерактивного общения с открытой информационной средой позволяет работодателям размещать запросы на образовательные услуги, оценивать качество образования работающих выпускников, получать [22, с. 17-18].

Руководителям образованием предоставляются средства доступа к результатам обучения, представленного в итоговых документах, анализа и выработки выводов (заключений) о краткосрочных и долгосрочных тенденциях результатов обучения, определения позитивных и негативных факторов, способствующих проявлению таких тенденций. Руководители получают возможность разработки принципов поддержки позитивных и элиминации негативных факторов, формирования стратегии и тактики развития вуза, в том числе используемой для решения оперативных задач. Предоставление открытого доступа к информации о результатах обучения в вузе позволяет эффективно пропагандировать комплекс образовательных услуг вуза на существующем рынке труда, повышая его конкурентоспособность.

Система включает следующие три компонента: корпоративное поле знаний области оценки подготовки студентов, базу методических документов и

материалов, хранилище материалов результатов обучения отдельных студентов, учебных групп и специальностей.

Корпоративное поле знаний — система разнообразных неформализованных или слабоформализованных предметных и профессиональных знаний, содержащая следующие классы структурированных связанных документов: тезаурусов специальностей, структур основных профессиональных задач по специальностям вуза и описания условия овладения способами их решения, нормативной базы оценки качества образования студентов, персоналий (авторы) моделей и исследований области управления и оценки качества образования, архива публикаций в области оценки подготовки студентов, базы слабоформализованных знаний (система основных соотношений для обработки массивов данных), каталога ресурсов системы оценки качества образования.

База методических документов и материалов представляет интерактивную справочную среду, предназначенную для консультирования специалистов, осуществляющих управление процессами сбора данных, подготовки информации, размещенной в системе для анализа и обобщения. База методических документов состоит из следующих разделов: системы опросных форм и рекомендаций по проведению опросов студентов и преподавателей, сценариев и графиков проведения опросов, рекомендаций по проведению контрольных испытаний студентов и оценке результатов обучения и уровня подготовки, описаний системы показателей обученности и методик определения их значений.

Хранилище данных результатов обучения отдельных студентов, учебных групп и специальностей содержит в специальных документах и таблицах значения оценок (отзывы специалистов) для достигнутых результатов студентов, учебных групп и специальностей по различным формам обучения, а также сертификатов об уровне подготовленности к профессиональной деятельности [15, с. 158-162].

Основные функциональные задачи информационной системы оценки качества образования:

Создание структур систем основных профессиональных задач по отдельным специальностям, описание технологий овладения способами их решения студентами.

Разработка системы тестирования образовательных достижений студентов, степени овладения учебными дисциплинами, приобретения навыков решения профессиональных задач, разработка критериев и правил проведения различных видов аттестации.

Обеспечение удаленного использования студентами структурных описаний содержания областей знаний при самостоятельном решении учебных и профессиональных задач, а также самоаттестации.

Создание системы информационно-аналитической поддержки управления качеством подготовки специалистов, организация непрерывного мониторинга качества образования, согласованного с учебными планами и графиками, подготовка информационных и аналитических материалов о качестве образования студентов и выпускников.

Разработка методических документов и материалов, рабочих документов, опросных оценочных форм.

Заключение

Понятие образование весьма сложное и многоаспектное. В самом общем определении образование - это процесс и результат усвоения человеком систематизированных знаний, навыков и умений, развитие ума и чувства, формирование мировоззрения и познавательных процессов. Образованным человеком можно назвать такого, который владеет общими идеями, принципами и методами, определяющими общий подход к рассмотрению многообразных фактов и явлений, располагает высоким уровнем развитых способностей, умением применять изученное к возможно большему числу частных случаев; кто приобрел много знаний и, кроме того, привык быстро и верно соображать, у кого понятия и чувства получили благородное и возвышенное направление.

Следовательно, в понятие образования включены не только знания, навыки и умения как результат обучения, но и умения критически мыслить, творить, оценивать с нравственных позиций все происходящее вокруг как процесс бесконечно разветвляющийся в деятельности и общении человека с ему же подобными. Достигается это путем включения человека в важнейшие виды деятельности. Тем самым под образованием человека (в процессуальном плане) понимается следующее.

Система образования – это модель, объединяющая институциональные структуры (школа, университет, дошкольные образовательные учреждения, дополнительное образование, колледжи, др.), основной целью которых является образование обучающихся в них.

Целями правового регулирования отношений в сфере образования являются установление государственных гарантий, механизмов реализации прав и свобод человека в сфере образования, создание условий развития системы образования, защита прав и интересов участников отношений в сфере образования.

Основными задачами правового регулирования отношений в сфере образования являются:

- 1) обеспечение и защита конституционного права граждан Российской Федерации на образование;
- 2) создание правовых, экономических и финансовых условий для свободного функционирования и развития системы образования Российской Федерации;
- 3) создание правовых гарантий для согласования интересов участников отношений в сфере образования;
- 4) определение правового положения участников отношений в сфере образования;
- 5) создание условий для получения образования в Российской Федерации иностранными гражданами и лицами без гражданства;
- 6) разграничение полномочий в сфере образования между федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления/

Сегодня российское образование находится в состоянии реформирования, сопровождающегося структурными изменениями на всех уровнях системы. Декларируемое «отставание» от Запада, попытки его «догнать» привели к тому, что инородные компоненты сегодня не просто слепо пересаживаются на отечественную почву, но и абсолютизируются с точки зрения своей содержательной составляющей. Подобный сценарий развития едва ли способен привести к положительному результату. Поэтому целесообразно задаться вопросом о правильности избранного направления реформирования, и о возможных вариантах развития ситуации. На наш взгляд, проблему выбора модели системы образования можно поставить как проблему «ориентации на себя» (т.е., на внутренние цели, задачи и интересы государства) или «ориентации на других» (т.е., на внешнеполитические задачи - интеграции в мировое сообщество, глобализации и пр.). В данном случае подобные формулировки частично могут быть соотнесены с типологией социального характера Дэвида Рисмена. «Ориентация на себя,

означающая внутренний, а не внешний источник мотивации, большую свободу выбора целей, разнообразие средств их достижения...», говоря в целом, подразумевает концентрацию государства на внутреннем социально-экономическом контексте, социокультурных особенностях и потребностях общества. Подобная модель образования в случае ее реализации могла бы играть значимую роль в формировании единого национального, социального, политического и культурного пространства.

Каждая страна имеет свою систему вступления молодежи в самостоятельную жизнь, связанную с особенностями рынка труда и трудовых отношений в сфере занятости. При этом необходимо не просто «вписаться», а стать востребованными, уметь конкурировать, предвидеть возможную трансформацию профессиональной деятельности, быть гибким, уметь встраиваться в запрос. Благодаря молодежи идет актуализация специальностей и квалификаций, перераспределение занятого населения между передовыми отраслями экономики, что определяет вклад молодежи в экономическое развитие страны.

Сферу высшего образования охватывают сразу несколько приоритетных проектов, утвержденных в конце 2016 года. Проект «Вузы как центры пространства создания инноваций» направлен: - на обеспечение к 2025 году глобальной конкурентоспособности ведущих российских университетов с вхождением ведущих российских университетов в ТОП-100 мировых рейтингов вузов (2017-2020 годы — 5 вузов, к 2025 году — не менее 10 вузов); - на создание в субъектах Российской Федерации университетских центров инновационного, технологического и социального развития (2017 год — создание 40 университетских центров инновационного, технологического и социального развития в 30 субъектах Российской Федерации, к 2025 год — не менее 100, не менее чем в 80 субъектах Российской Федерации). Проект «Современная цифровая образовательная среда» связан - с созданием условий для системного повышения качества и расширения возможностей непрерывного образования для всех категорий граждан за счет развития российского цифрового образовательного пространства через решение задачи

формирования национальной платформы электронного образования, что позволит обеспечить доступ к широкому набору онлайн-курсов для различных аудиторий обучающихся. С целью повышения привлекательности и конкурентоспособности российского образования на международном рынке образовательных услуг в мае 2017 года принят приоритетный проект «Развитие экспортного потенциала российской системы образования». Проект повысит привлекательность российских образовательных программ для иностранных граждан, улучшит условия их пребывания в период обучения на территории России, а также повысит узнаваемость и статус бренда российского образования на международном образовательном рынке и в результате позволит существенно увеличить объем выручки от экспорта образовательных услуг. С этой целью предстоит разработать и внедрить целевую модель деятельности вуза по экспорту образования, включая создание международных служб для поддержки иностранных студентов. Модель будет внедрена в 20 вузах, а с 2021 года — во всех вузах страны. В результате реализации проекта количество иностранных студентов, которые обучаются по очной форме в российских вузах, вырастет с 220 тыс. человек в 2017 году до 710 тыс. в 2025 г., а количество иностранных слушателей онлайн-курсов российских образовательных организаций — с 1,1 млн. до 3,5 млн. человек. Количество иностранных школьников, прошедших обучение по программам дополнительного образования, должно вырасти в 2025 году по сравнению с 2016 годом вдвое.

Региональный разрыв Уровень адаптации населения к социальным и технологическим изменениям, уровень инновационности и креативности экономики базируются на доступности вузовского образования для молодежи. Несмотря на реформирование системы вузовского образования за последние 5 лет, показатель охвата программами высшего образования молодежи (в возрасте 17–25 лет) по Российской Федерации продолжает падать.

Тенденция, связанная с уменьшением численности студентов образовательных организаций высшего образования, по-видимому, сохранится (доля студентов вузов в 2016 году составила 64% по отношению к уровню 2013 года). В этих условиях объем финансирования в расчете на одного студента растет. В 2015 году он составил 201,1 тыс. руб. по государственным вузам (на 20,5 тыс. руб. больше, чем в 2013 году) и 245,7 тыс. руб. для негосударственных вузов (на 31,5 тыс. руб. больше относительно уровня 2013 год). Своего дна показатель численности студентов вузов достигнет уже в 2019 году под влиянием демографических и социально-экономических факторов, а локального максимума численности студентов вузов стоит ожидать только к 2029 году, что потребует соответствующего расширения вузовской сети. Важно отметить, что наиболее значительное сокращение численности студентов произошло в частных вузах (на 28,4% от уровня 2015 года).

Поскольку более половины абитуриентов вузов — это выпускники 11-го классов (их доля с 2010 по 2017 годы выросла на 13%), образовательные реформы в системе вузовского образования должны базироваться не только на трансформации отношений между государством, бизнесом, производством, но и на демографических и социально-экономических факторах с учетом численности данной возрастной когорты.

Вместе с тем увеличение доли обучающихся на очной форме в государственных образовательных организациях высшего образования свидетельствует о росте финансовой нагрузки на семьи и снижении возможности трудоустройства студентов, обучающихся на очной форме. Обратная картина наблюдается в негосударственных образовательных организациях высшего образования, где более 80% студентов проходят обучение по заочной форме, при этом хотя доля студентов на очной форме обучения повышается, этот показатель пока не достигает 16%.

Финансовое бремя Рост финансового бремени усугубляется и введением нормативных затрат на обучение (стоимости обучения за счет средств физических и юридических лиц)¹, не учитывающих социально-экономические

особенности территорий. Стоимость платных образовательных услуг для обучающихся на 1 курсе 2017- 2018 учебного года по программам высшего образования в среднем превышает в 2 раза размер платы за обучение для студентов, поступивших до 2017 года. При невысокой платежеспособности населения большей части регионов России (в среднем по стране заработная плата составляет 40 тыс. руб. в месяц) стоимость платных образовательных услуг для первокурсников 2017-2018 учебного года на бакалавриат превышает 130 тыс. руб., магистратуру — 160 тыс. руб. По этой причине, а также в связи с оптимизацией вузовской сети платный прием в вузы продолжает падать: показатель снизился более чем на 20% за период с 2010 по 2017 год) (рисунок 8). Это повышает значимость бюджетного приема как механизма получения высшего образования молодежью. Однако начавшаяся в 2005 году тенденция к сокращению бюджетного приема в вуз сохраняется, и к 2017 году показатель упал на 14 п.п., что определило общее снижение приема в вузы (за период с 2010 по 2017 год показатель снизился на 12%).

Отставание организационных механизмов Ключевым показателем, определяющим прием в высшие учебные заведения (за счет бюджетных ассигнований федерального бюджета), являются контрольные цифры приема (далее — КЦП). На протяжении последних трех лет поддерживается уровень, при котором на каждые 100 выпускников полной (средней) школы приходится около 55 бюджетных мест на первых курсах в вузах. Стоит отметить, что гибкость КЦП как организационного инструмента невелика

В частности, при росте потребности в выпускниках естественнонаучных, инженерно-технических, педагогических и медицинских направлений подготовки и специальностей, сохранении кадровых проблем в транспортном комплексе, сельском и лесном хозяйстве, металлургии среди абитуриентов эти направления остаются непопулярными. Тревожный факт связан и с тем, что на технические и технологические направления подготовки приходит менее одного процента победителей олимпиад школьников (минимум на лесное и сельское хозяйство, педагогические специальности, максимум на

международные отношения, лингвистику, востоковедение) — это требует дополнительных мер государственного регулирования по повышению привлекательности карьеры в данных отраслях. При этом стоит отметить, что разрыв в интересах государства и домохозяйств, оплачивающих обучение в вузе, уменьшается. Выпускники вузов, оценивая связь основной работы с полученной профессией (специальностью), на первое место выдвигают такие направления, как специальности в сфере обслуживания, сельского и рыбного хозяйства, приборостроения и оптотехники, специальностям по социальным наукам (рисунок 9). Доля трудоустройства выпускников вузов, завершивших обучение по образовательным программам медицинских направлений, а также по направлениям подготовки, связанным с техникой и технологиями, составляет свыше 80%.

Формирование личностно-ориентированного обучения в вузе с внедрением технологий позволяет достичь значительного прогресса в удовлетворении потребностей более широкого круга студентов, совершить революцию в системе образования, предоставляя доступ к высшему образованию для большего количества студентов с меньшими затратами и с большей гибкостью. Конструирование экосистемы личностно-ориентированного высшего образования включает:

1. Адресность. Студенты должны иметь доступ к цифровым инструментам, которые позволяют исследовать их интересы и предоставить им ресурсы для оценки различных форм, видов образования и будущей карьеры.

2. Финансовую прозрачность. Вузы должны обеспечить студентов достоверной и понятной информацией о затратах на обучение или освоение учебной программы (в том числе возможностей возмещения затрат), включая возможность передачи образовательного кредита при переходе между образовательными организациями.

3. Адаптивно-целевой механизм. Обязательно включение диагностических технологий по поддержке студентов для успешного обучения.

4. Вариативность обучения. Основана на предоставлении возможности студентам определять время и формат обучения.

5. Доступность качественных ресурсов. Вузы должны гарантировать для всех студентов доступ к недорогим современным учебным материалам и поощрять практику использования дополнительных обучающих ресурсов, необходимых в рамках изучаемого курса.

6. Сетевое взаимодействие. Создать образовательные сети с привлечением студентов, преподавателей, предпринимателей, производителей для поддержки различных форм обучения и аттестации без ограничения в расписании, финансовых средствах и пр.

7. Введение должности «советника». Тренеры, консультанты и наставники — «советники» осуществляют поддержку «образовательного маршрута» студента (включая консультирование по телефону, SMS и электронной почте).

Проблемы российского высшего образования в настоящее время в условиях рыночной экономики нуждается в реформировании. Она не справляется с быстро меняющимися и растущими экономическими государственными и общественными интересами. Страна не может эффективно развиваться без наличия высококвалифицированных специалистов. Отечественное высшее образование в настоящее время является тормозом развития экономики России. Одной из проблем российского высшего образования является проблема эффективности конкурсной системы и качества учебных программ.

Для подготовки хорошего специалиста важную роль играет грамотный подбор абитуриентов. Для того, чтобы проверить наличие необходимых знаний и способностей абитуриента к определённой специальности нужно подбирать необходимый массив вступительных экзаменов. Это требование не всегда соблюдается: математика часто исключаются из состава экзаменационных предметов, что не даёт возможности проверить уровень аналитических навыков

у абитуриентов. Это характерно для многих управленческих и экономических специальностей.

Система конкурсного отбора очень сложная, и для обыкновенного человека разобраться в ней непросто. Широкая льготная система сокращает реальное число мест для абитуриентов, тем самым нарушается принцип равенства и общедоступности образования, и вузы заполняются кем попало.

Изначально слабая подготовка студентов в дальнейшем закрепляется плохо продуманной учебной программой. Многие предметы поставлены в неправильной логической последовательности. Иногда количество часов по профильным дисциплинам сокращается за счёт добавления других второстепенных предметов.

Национальные системы высшего образования строятся на разных организационно-экономических основаниях. Различаются как степень регулирования данной сферы государством, так и применяемые инструменты и методы. Наиболее ярко выраженные различия связаны с тем, является ли система высшего образования преимущественно государственной или превалирует негосударственный сектор, а также бесплатность или платность получения высшего образования для потребителя образовательных услуг.

Вместе с тем, несмотря на различия, государственное регулирование системы высшего образования направлено на достижение трех основных целей – повышения доступности, качества и эффективности образования.

При достижении указанных целей решаются социальные, экономические и политические задачи.

К социальным задачам можно отнести, прежде всего, повышение социальной мобильности молодежи, поддержку доступности высшего образования для социально-уязвимых групп населения (малообеспеченных, национальных и этнических меньшинств, инвалидов, сирот и т.п.).

Получение высшего образования студентами из различных социально-уязвимых групп рассматривается обществом как «социальный

лифт», и государство должно, регулируя данную сферу, обеспечивать его нормальную работу.

Расширение доступности высшего образования выступает как инструмент борьбы с бедностью и социальной напряженностью в обществе.

К экономическим задачам можно отнести развитие человеческого капитала, обеспечение экономического роста и роста доходов населения, обеспечение потребностей рынка труда в высококвалифицированных специалистах. В силу того, что в развитых странах экономика становится все более «интеллектуалоемкой», роль государственного регулирования этой сферы заметно повышается, хотя можно говорить о смене инструментов такого регулирования.

К политическим задачам относятся повышение конкурентоспособности национальной системы высшего образования на мировом образовательном рынке, рост экспорта образования. Решение политических задач напрямую связано с экономическими – рост экспорта образования, как правило, ведет к увеличению экспорта товаров, услуг и технологий.

Требование одновременной реализации целей повышения доступности и качества высшего образования может вступать в противоречие друг с другом (особенно, когда не заданы количественные параметры, что в случае качества образования достаточно проблематично). Резкое расширение доступности обычно ведет к снижению в среднем качества образования. Однако после того как определенный уровень доступности достигнут, качество постепенно начинает расти (но уже при более широком охвате населения высшим образованием).

Список использованных источников

1. Конституция РФ от 12.12.1993 г. [Электронный ресурс]. Дата обновления: 21.07.2015. Доступ из Справочной правовой системы «Консультант Плюс» - 2017
2. Гражданский кодекс Российской Федерации часть первая от 30.11.1994 г. № 51— ФЗ [Электронный ресурс]. Дата обновления: 06.04.2015. Доступ из Справочной правовой системы «Консультант Плюс» - 2017
3. Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31.07.1998 г. № 145— ФЗ [Электронный ресурс]. Дата обновления: 27.11.2017. Доступ из Справочной правовой системы «Консультант Плюс» - 2017
4. О некоммерческих организациях: федеральный закон от 12.01.1996 №7— ФЗ [Электронный ресурс]. Дата обновления: 11.01.2015. Доступ из Справочной правовой системы «Консультант Плюс» - 2017
5. Об образовании в Российской Федерации: федеральный закон от 29.12.2012 № 273— ФЗ [Электронный ресурс]. Дата обновления: 18.02.2015. Доступ из Справочной правовой системы «Консультант Плюс» - 2017
6. Абанкина И.В., Абанкина Т.В., Филатова Л.М., Николаенко Е.А. Тенденции изменения общественного спроса на высшее образования в современной России // Вопросы образования. - 2016. - №3. - С. 88-111
7. Аверкин В.Н., Зайченко О.М. Частный интерес в образовании и политика в области заработной платы учителей // Вопросы образования.- 2012. - №2. - С. 192-206.
8. Адольф В., Степанова И. Конкурентоспособность - показатель качества ВПО // Высшее образование в России. - 2017. - № 6. - С.77-79
9. Айтмухаметова И. Р. Высшее образование как фактор экономического развития России // Экономика образования. - 2015. - № 4.- С.39-48

10. Андреев А. «Национальная модель» университетского образования: возникновение и развитие. Часть 1 // Высшее образование в России - Московский государственный университет печати им. Ивана Федорова. - 2015. - № 1. - С. 156 – 169
11. Андреев А. «Национальная модель» университетского образования: возникновение и развитие. Часть 2. // Высшее образование в России - Московский государственный университет печати им. Ивана Федорова. - 2015. - № 2. - С. 111 – 119
12. Арапов М.В. Бум высшего образования: масштабы причины и следствия // Общественные науки и современность. - 2015. - №6. - С. 30-31.
13. Барабанова С.В., Зиятдинова Ю.Н. Проблемы и перспективы развития законодательства об образовании в условиях международной интеграции и глобализации // Право и образование. - 2016. - № 1. – С. 24-27
14. Баразгова Е.С, Черных Н.А. Готовность абитуриентов и студентов к включению в процесс структурной модернизации высшего образования: эмпирическая диагностика // Вопросы управления. - 2012. - №2. - С. 16
15. Барон Ж., Ричардсон Д. Агрессия. – СПб.: Питер, 2015. - 352 с.
16. Бездудная А. Г. Общие подходы к разработке образовательных программ в условиях единого образовательного пространства // Организатор производства. - 2015. - № 4.- С.82-86
17. Беляков С. А. Управление образованием и инновации // Университетское управление: практика и анализ. - 2015. - № 2.- С.68-85
18. Бодров А. Н. Стимулы программно-целевого управления развитием среднего профессионального образования // Среднее профессиональное образование. - 2015. - № 10.- С.7-9
19. Боршевский А.П., Сосна А.Б. Актуальные аспекты прав молодежи: право на образование // Вопросы ювенальной юстиции. - 2016. - № 1 (39). – С. 46-52

20. Бурдые П. Формы капитала // Экономическая социология. Электронный журнал. Том 3 - 2015. - № 5. - С.60 - 75.
21. Вольчик В.В. Реформирование российской системы высшего образования // Terra Economicus. – 2015. – № 11. – С. 94. 3.
22. Воронцова Н. Н. Целевые региональные программы: опыт реализации и промежуточные результаты // Социальное обслуживание - 2015 - № 5. - С. 17-22
23. Ганина С. А. Религиозные и светские аспекты образования в России периода Нового времени (социально-философский аспект) // Историческая и социально-образовательная мысль -Кубанская многопрофильная академия подготовки, переподготовки, повышения квалификации специалистов. - 2015. - №5 (10). - С. 207 – 212
24. Глазунов А. Т. Образовательные округа: трудный выбор регионов // Социология образования. - 2015. - № 8.- С.88-89
25. Голуб Г.Б., Фишман И.С., Фишман Л.И. Общие компетенции выпускников высшей школы: что стандарт требует от вуза // Вопросы образования. 2013. - №1. - С. 34-49
26. Горбунова Е.М. Основные результаты мониторинга участия России в Болонском процессе: Болонья глазами студентов // Вестник международных организаций. - 2015. - № 2. - С. 13-27
27. Горшков М. К. Молодежь России: социологический. М.: ЦСП, 2012. - 592 с.
28. Гуртов Е. Реформы высшей школы: плюсы и минусы // Экономика и образование сегодня. 2007. № 13. С. 45-51
29. Жирина М.В. Высшее образование в России: статусно-ролевая дифференциация и критерии престижности // Политика и Общество. - 2015. - № 12. - С. 1493-1500.
30. Жирина М.В. Реформа российского образования: выбор адекватной модели // Политика и Общество. - 2015. - № 10. - С.1161-1167.

31. Жирина М.В. Социальный заказ общества системе образования: ретроспектива и перспектива // Социология. - 2015. - № 11.- С. 74-85.
32. Жуков В.Н. О некоторых причинах кризисных явлений в современном образовании // Вестник высшей школы. - 2016. - № 10. - С. 27-30
33. Закарьяева З. М. Управление современным образованием: организационные механизмы // Философия хозяйства. - 2015. - № 2.- С.161-166
34. Заславска Т. И. Современное российское общество: проблемы и перспективы // Общественные науки и современность. - 2016. - № 5. - С. 5 – 15
35. Зборовский Г.Е., Шуклина Е.А. Образование как ресурс информационного общества // Социологические исследования. - 2015. - № 7. - С. 107-113
36. Зубарев С.М. Некоторые проблемы правового обеспечения дополнительного профессионального образования государственных гражданских служащих // Право и образование. - 2016. - № 3. – С. 98-113
37. Идиатуллина К.С., Идрисова А.А. Риски перехода на двухуровневую систему образования в оценке работодателей // Вестник Казанского технологического университета. – 2016. – №24. – С. 258-264.
38. Кауфман Н.Ю., Ширинкина Е.В. Развитие бизнес-образования как детерминанта инновационного обновления экономики // Фундаментальные исследования. – 2016. – № 3 (часть 2). - С. 385-389.
39. Кельчевская Н.Р., Черненко И. Формирование человеческого капитала промышленного предприятия в условиях реформы системы образования России // Университетское образование: теория и практика. - 2016. - № 2. - С. 38-42
40. Кельчевская Н.Р., Ширинкина Е. В. Мониторинг соответствия компетенций выпускников высшего образования требованиям работодателей // Актуальные проблемы экономики и права. - 2016. - № 4. - С. 123.
41. Кирьякова А.В, Мосиенко Л.В., Ольховая Т.А. Аксиологические индикаторы качества образования в контексте Болонского процесса // Фундаментальные исследования. - 2015. - №8. - С. 519-523

42. Клячко Т.Л. Образование в России: основные проблемы и возможные решения. – М.: Издательский дом «Дело», 2015. – 394 с.
43. Козлова С.А. Реализация Федерального закона об образовании // Право и образование. - 2016. - № 2. – С. 81-89
44. Козырин А. Н. Государственная политика Российской Федерации в области образования: понятие и законодательные принципы // Гражданин и право. - 2015. - № 11.- С.14-22
45. Левада Ю. А. Рамки и варианты исторического выбора: несколько соображений о ходе российских трансформаций // Мониторинг общественного мнения: экономические и социальные перемены -Всероссийский центр изучения общественного мнения. - 2016. - № 1(63). -С. 8-12.
46. Максимцев И. А. Управление качеством образования - основа инновационного развития экономики // Социология образования. - 2016. - № 3.- С.97-98
47. Маляева А. Университетский стандарт // Машины и механизмы. - 2015. - № 9. – С. 98-102
48. Матвеев В.В. Реформа высшего образования в России и перспективы трудоустройства молодых специалистов // Вестник Удмуртского университета Экономика и право. - 2015.–№. 2. - С.45.
49. Махмудов А. Современное состояние и перспективы развития образования в России // Социальная политика и социальное партнерство. - 2015. - № 2.- С.36-41
50. Медведев С. Болонский процесс, Россия и глобализация // Высшее образование в России. - 2016. - №3. - . 13-19
51. Медведева В.Р., Шинкевич А.И. Проектно - деятельностное обучение как тенденция повышения конкурентоспособности высшего образования (на базе перспективных направлений КГТУ) // Вестник Казанского технологического университета. – 2016. - №14. - С. 298-304.

52. Медведева Н. В. Управление системой образования РФ в условиях взаимодействия государственной и муниципальной власти // Социальная политика и социология. - 2015. - № 2.- С.154-168
53. Меркулова С. Проблема оценки качества подготовки: компетентностный подход // Высшее образование в России. - 2015. - № 8. - С. 127-130
54. Мозгарев Л. В. Характеристика эффективной модели управления качеством образования // Стандарты и мониторинг в образовании. - 2015. - № 1.- С.3-10
55. Некрасов В.Н., Пивоваров И.В. Реформирование системы бюджетных учреждений высшего профессионального образования как фактор перехода от управления ресурсами к управлению результатами // Государственное и муниципальное управление: ученые записки СКАГС. - 2015. - №4. - С.51-66.
56. Новикова О. С. Интеллект и интеллектуальный потенциал в образовании // Философия права. - 2015.-№1.-С.90-93.
57. Осипов А.М. Университетское студенчество: образ жизни и здоровье. М.: Логос, 2015. - 200 с.
58. Осипов А. М. Социология образования в России: проблемы и перспективы // Социологические исследования. - 2015. - № 7. - С. 120-126.
59. Осипов А. М. Функции образования в обществе // Образование и общество. - 2015. - №1 (12). – С. 61-66
60. Петрова М.А., Цивунина И.В. Опыт реализации Болонского процесса в Германии: подготовка бакалавров // Вестник Казанского технологического университета. – 2015. – № 5. – С. 257-258.
61. Попов Д.В. Экспертные оценки процесса и результатов реформирования высшего профессионального образования // Вопросы управления.-2016.- №2. – С. 31-40
62. Реформа высшего образования в России и перспективы трудоустройства молодых специалистов // [Электронный ресурс] URL:

http://en.vestnik.udsu.ru/files/originsl_articles/vuu_14_022_06.pdf (Дата обращения 10.12.2017)

63. Реформа высшего образования: отечественный и зарубежный опыт // Бюллетень о сфере образования [Электронный ресурс] URL: <http://ac.gov.ru/files/publication/a/14650.pdf> (Дата обращения 10.12.2017)

64. Ростовцев. А. 2012. Охота на ведьм в мире науки//Наука в фокусе. - 2015. - №6. – С.29-35.

65. Стребкова Н. В. Социологический аспект проблемы оценки качества образования // Вестник Поволжской академии государственной службы. - 2015. - № 2 (15).- С.176-182

66. Хасанова Г.Б., Валеева Н.Ш. Интернационализация инженерного образования в технических колледжах США // Вестник Казанского технологического университета. – 2015. - № 12. – С. 224-226.

ПРИЛОЖЕНИЯ

Приложение А

Предмет регулирования Федерального закона об образовании РФ № 273-ФЗ

Статья 1. Предмет регулирования настоящего Федерального закона 1. Предметом регулирования настоящего Федерального закона являются общественные отношения, возникающие в сфере образования в связи с реализацией права на образование, обеспечением государственных гарантий прав и свобод человека в сфере образования и созданием условий для реализации права на образование (далее - отношения в сфере образования). 2. Настоящий Федеральный закон устанавливает правовые, организационные и экономические основы образования в Российской Федерации, основные принципы государственной политики Российской Федерации в сфере образования, общие правила функционирования системы образования и осуществления образовательной деятельности, определяет правовое положение участников отношений в сфере образования.

Комментарий к Ст. 1 закона «Об образовании в Российской Федерации»
1. Комментируемый Закон в соответствии со сложившейся в нашей стране законотворческой практикой открывается статьёй, очерчивающей предмет его регулирования. Предмет - термин многозначный, но в данном случае речь идёт о "явлении действительности, событии, факте".*(8) На примере анализа предмета данного Закона ярко проявляется вторичная роль права по отношению к регулируемым им правовым отношениям. Иными словами, сначала возникают общественные отношения, а значительно позже появляется необходимость в их правовом регулировании. Процесс обучения, точнее - передачи накопленных знаний об окружающем нас мире и опыте практической жизни в нём, возник с незапамятных времён: ещё до возникновения письменности и даже речи. Ещё АРисуноктотель сказал: "На 1/3 я состою из того, с чем родился, а на 2/3 - из того, что дал мне мой учитель". И лишь с

развитием цивилизации возникает потребность урегулировать эти отношения нормами права. Попутно заметим, что процесс обучения включает в себя два взаимосвязанных действия: самообучение (или самообразование) и собственно процесс обучения, то есть набор целенаправленных действий, способствующих передаче знания от одного человека другому. В повседневной жизни эти процессы идут параллельно, взаимно дополняя друг друга. Но именно процесс передачи знаний от одного человека другому принято именовать "образованием". Именно эти отношения и составляют предмет данного Закона. Далее часть 1 комментируемой статьи раскрывает, какие именно отношения входят в предмет регулирования данного Закона: - реализация права на образование; - обеспечение государственных гарантий прав и свобод человека в сфере образования; - создание условий для реализации права на образование. В совокупности эти сегменты образуют общественные отношения в сфере образования.

Рассмотрим подробнее их содержание.

1) Под реализацией права на образование Закон понимает осуществление одного из социально-экономических (социально-культурных) конституционных прав человека, гарантированных ему ст. 43 действующей Конституции РФ. Как известно, правовой статус человека включает в себя три группы прав и свобод: личные, политические и социально-экономические. На первый взгляд, право на образование выглядит как личное право каждого человека, независимо от пола, возраста, национальности, гражданства и иных социальных признаков на получение необходимых знаний. Однако в том то и штука, что в современном обществе образование из личного права каждого превратилось в потребность в накоплении знаний всего общества в целом, поскольку человек перестал быть социально обособленным существом, а превратился в часть социума, заинтересованного в его образовании не меньше, чем сам потребитель конкретных знаний. От количества образованных людей на тысячу человек населения зависит уровень общественного, экономического, социального развития конкретной страны, производительность труда работающей части

населения, интеллектуальный его потенциал, место, которое занимает то или иное государство в различного рода рейтингах и аналитических исследованиях.

2) Обеспечение государственных гарантий прав и свобод человека в сфере образования напрямую связано с общественным значением права на образование. Поскольку образование отдельного индивида - потребность всего общества в целом, поэтому главной его гарантией является в основном его бесплатность (подробнее см. комментарий к ст. 5). Дополнительными конституционными гарантиями прав и свобод человека в сфере образования является получение бесплатного высшего образования на конкурсной основе, плюрализм форм образования, самообразование и наличие федеральных образовательных стандартов (ч. 3 и 5 ст. 43 Основного закона). Комментируемый Закон, кроме ст. 5 не содержит отдельной обобщённой главы "Гарантии права на образование" (подробнее см. комментарий к ст. 5 Закона), однако все его главы в той или иной форме устанавливают юридические гарантии отдельных видов и форм реализации этого права. Примечательно, что комментируемая норма устанавливает государственные гарантии прав и свобод человека в сфере образования. Это вовсе не означает, что негосударственные образовательные учреждения не устанавливают юридических гарантий этих прав и свобод, действующих в рассматриваемой сфере. Однако очевидно, что государство выступает в этих отношениях основным гарантом, причём не только в юридическом смысле, но в экономическом, организационном и иных аспектах (подробнее см. часть 2 комментируемой статьи).

3) Создание условий для реализации права на образование. Этот вид общественных отношений в сфере образования атрибутивно связан с первыми двумя. Право на образование остаётся на бумаге в отсутствии реального механизма его реализации. На наш взгляд, это одна из важнейших целей комментируемого Закона. Важно не только продекларировать право на образование, но и обеспечить реальное его получение. В этом отношении комментируемый Закон при всех его недостатках представляет собой значительный шаг вперёд, поскольку аккумулирует опыт 20-летнего периода

исполнения норм первого Закона "Об образовании" 1992 г., постоянно дополняемого и совершенствовавшегося на протяжении последних лет. Поскольку сфера образования - одна из самых динамично развивающихся в современном обществе, его авторы перенесли значительную часть условий реализации права на образование в область подзаконного правового регулирования. Можно критиковать Закон за это, но нельзя не признать, что совершенствовать подзаконную часть обеспечения реализации этого права легче, чем сам Закон. 2. Вторая часть комментируемой статьи представляет собой краткое изложение, если можно так выразиться, его "оглавления", то есть перечня основных статей, образующих его структуру. Открывается эта часть статьи констатацией факта того, что Закон устанавливает правовые основы образования в Российской Федерации.

Одно из многочисленных определений права гласит: "Право есть наиболее оптимальный способ взаимоотношения между людьми в цивилизованном обществе". Исходя из этого и предположения, что российское общество относится к числу цивилизованных, авторы Закона поставили права на первое место в числе социальных регуляторов образовательных отношений (подробнее см. комментарий к ст.

4 настоящего Закона). Однако второе место вполне обоснованно заняли организационные основы этих отношений. В самом общем виде речь идёт о системе отношений, в которых работает учитель (преподаватель). Однако очевидно, что учитель в широком смысле этого слова не может нормально работать вне какого-то организационного пространства. И чем более совершенным становится процесс обучения, тем всё более сложно организованными становятся его организационные основы (подробнее см. комментарий к гл. 2 Закона).

Завершает перечень основ образовательной деятельности указание на наличие экономических его основ. Пожалуй, это одна из самых болезненных проблем российского образования. Однако необходимо усвоить одну простую истину: экономия на образовании приводит к потере темпа в развитии

прогресса общества. Эта проблемы выходит за рамки комментируемого Закона, но в нашей стране стоит достаточно остро, и каждый читатель, знакомящийся с настоящим комментарием, должен учитывать это обстоятельство. Далее в числе основных элементов содержания комментируемого Закона названы основные принципы государственной политики Российской Федерации в сфере образования. С точки зрения правовой теории, принципы права - это руководящие идеи, пронизывающие весь текста нормативного правового акта и получающие реализацию во всех (или большинстве) его норм (подробнее см. комментарий к ст. 3).

Далее в структуру Закона входят общие правила функционирования системы образования и осуществления образовательной деятельности. Эта группа юридических отношений не так проста, как кажется на первый взгляд. Дело в том, что всякая образовательная система представляет собой слепок с политической системы общества. В самом общем плане можно констатировать, что система образования отражает уровень развития демократии в той или иной стране. Поскольку сегодняшняя Россия по глубокому убеждению автора представляет собой полицейское государство, система образования и правила её функционирования, закреплённые нормами комментируемого Закона, как показано ниже, вступают в известное противоречие со сложившейся социальной действительностью.

Приложение БОднако одна из задач данного Закона - сформировать образовательную среду и правила её функционирования. Насколько это удалось, покажет время и практика применения норм настоящего Закона. Завершает ч. 2 комментируемой статьи указание на определение правового положения участников отношений в сфере образования, то есть обучаемого и учителя (преподавателя). Это важный раздел структуры Закона, которому посвящены 4 и 5 его главы (подробнее см. комментарий).

Приложение Б

Основные принципы государственной политики и правового регулирования отношений в сфере образования

1. Государственная политика и правовое регулирование отношений в сфере образования основываются на следующих принципах:

- 1) признание приоритетности образования;
- 2) обеспечение права каждого человека на образование, недопустимость дискриминации в сфере образования;
- 3) гуманистический характер образования, приоритет жизни и здоровья человека, прав и свобод личности, свободного развития личности, воспитание взаимоуважения, трудолюбия, гражданственности, патриотизма, ответственности, правовой культуры, бережного отношения к природе и окружающей среде, рационального природопользования;
- 4) единство образовательного пространства на территории Российской Федерации, защита и развитие этнокультурных особенностей и традиций народов Российской Федерации в условиях многонационального государства;
- 5) создание благоприятных условий для интеграции системы образования Российской Федерации с системами образования других государств на равноправной и взаимовыгодной основе;
- 6) светский характер образования в государственных, муниципальных организациях, осуществляющих образовательную деятельность;
- 7) свобода выбора получения образования согласно склонностям и потребностям человека, создание условий для самореализации каждого человека, свободное развитие его способностей, включая предоставление права выбора форм получения образования, форм обучения, организации, осуществляющей образовательную деятельность, направленности образования

в пределах, предоставленных системой образования, а также предоставление педагогическим работникам свободы в выборе форм обучения, методов обучения и воспитания;

8) обеспечение права на образование в течение всей жизни в соответствии с потребностями личности, адаптивность системы образования к уровню подготовки, особенностям развития, способностям и интересам человека;

9) автономия образовательных организаций, академические права и свободы педагогических работников и обучающихся, предусмотренные настоящим Федеральным законом, информационная открытость и публичная отчетность образовательных организаций;

10) демократический характер управления образованием, обеспечение прав педагогических работников, обучающихся, родителей (законных представителей) несовершеннолетних обучающихся на участие в управлении образовательными организациями;

11) недопустимость ограничения или устранения конкуренции в сфере образования;

12) сочетание государственного и договорного регулирования отношений в сфере образования.

2. Правительство Российской Федерации ежегодно в рамках обеспечения проведения единой государственной политики в сфере образования представляет Федеральному Собранию Российской Федерации доклад о реализации государственной политики в сфере образования и публикует его на официальном сайте Правительства Российской Федерации в информационно-телекоммуникационной сети "Интернет" (далее - сеть "Интернет").

Приложение В

Право на образование. Государственные гарантии реализации права на образование в Российской Федерации

В Российской Федерации гарантируется право каждого человека на образование.

2. Право на образование в Российской Федерации гарантируется независимо от пола, расы, национальности, языка, происхождения, имущественного, социального и должностного положения, места жительства, отношения к религии, убеждений, принадлежности к общественным объединениям, а также других обстоятельств.

3. В Российской Федерации гарантируются общедоступность и бесплатность в соответствии с федеральными государственными образовательными стандартами дошкольного, начального общего, основного общего и среднего общего образования, среднего профессионального образования, а также на конкурсной основе бесплатность высшего образования, если образование данного уровня гражданин получает впервые.

4. В Российской Федерации реализация права каждого человека на образование обеспечивается путем создания федеральными государственными органами, органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления соответствующих социально-экономических условий для его получения, расширения возможностей удовлетворять потребности человека в получении образования различных уровня и направленности в течение всей жизни.

5. В целях реализации права каждого человека на образование федеральными государственными органами, органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления:

1) создаются необходимые условия для получения без дискриминации качественного образования лицами с ограниченными возможностями здоровья, для коррекции нарушений развития и социальной адаптации, оказания ранней коррекционной помощи на основе специальных педагогических подходов и наиболее подходящих для этих лиц языков, методов и способов общения и условия, в максимальной степени способствующие получению образования определенного уровня и определенной направленности, а также социальному развитию этих лиц, в том числе посредством организации инклюзивного образования лиц с ограниченными возможностями здоровья;

2) оказывается содействие лицам, которые проявили выдающиеся способности и к которым в соответствии с настоящим Федеральным законом относятся обучающиеся, показавшие высокий уровень интеллектуального развития и творческих способностей в определенной сфере учебной и научно-исследовательской деятельности, в научно-техническом и художественном творчестве, в физической культуре и спорте;

3) осуществляется полностью или частично финансовое обеспечение содержания лиц, нуждающихся в социальной поддержке в соответствии с законодательством Российской Федерации, в период получения ими образования.

Приложение Г

Структура системы образования

Система образования включает в себя:

- 1) федеральные государственные образовательные стандарты и федеральные государственные требования, образовательные стандарты, образовательные программы различных вида, уровня и (или) направленности;
- 2) организации, осуществляющие образовательную деятельность, педагогических работников, обучающихся и родителей (законных представителей) несовершеннолетних обучающихся;
- 3) федеральные государственные органы и органы государственной власти субъектов Российской Федерации, осуществляющие государственное управление в сфере образования, и органы местного самоуправления, осуществляющие управление в сфере образования, созданные ими консультативные, совещательные и иные органы;
- 4) организации, осуществляющие обеспечение образовательной деятельности, оценку качества образования;
- 5) объединения юридических лиц, работодателей и их объединений, общественные объединения, осуществляющие деятельность в сфере образования.

Образование подразделяется на общее образование, профессиональное образование, дополнительное образование и профессиональное обучение, обеспечивающие возможность реализации права на образование в течение всей жизни (непрерывное образование).

Общее образование и профессиональное образование реализуются по уровням образования.

В Российской Федерации устанавливаются следующие уровни общего образования:

- 1) дошкольное образование;
- 2) начальное общее образование;
- 3) основное общее образование;
- 4) среднее общее образование.

В Российской Федерации устанавливаются следующие уровни профессионального образования:

- 1) среднее профессиональное образование;
- 2) высшее образование - бакалавриат;
- 3) высшее образование - специалитет, магистратура;
- 4) высшее образование - подготовка кадров высшей квалификации.

Дополнительное образование включает в себя такие подвиды, как дополнительное образование детей и взрослых и дополнительное профессиональное образование.

Система образования создает условия для непрерывного образования посредством реализации основных образовательных программ и различных дополнительных образовательных программ, предоставления возможности одновременного освоения нескольких образовательных программ, а также учета имеющихся образования, квалификации, опыта практической деятельности при получении образования.

Приложение Д

Комментарий к Ст. 10 закона «Об образовании в Российской Федерации»

Комментируемые положения не являются новыми для отечественного образовательного законодательства, поскольку нормы о структуре системы образования содержали системообразующие акты образовательного законодательства: закон об образовании (ст. 8) и закон о высшем образовании (ст. 4). Между тем в рассматриваемой статье соответствующие положения указанных нормативных актов несколько переработаны и синтезированы в нормативный материал с учетом разноуровневого характера образования.

1. В комментируемом законе предложен новый подход к определению системы образования, учитывающий изменения в системе образовательных отношений в целом. Он заключается в том, что: во-первых, в систему образования включены все виды существующих совокупностей обязательных требований к образованию: федеральные государственные образовательные стандарты, федеральные государственные требования, а также образовательные стандарты и образовательные программы различных вида, уровня и (или) направленности. В целях обеспечения качества образования законодателем предусматриваются: федеральные государственные образовательные стандарты для основных общеобразовательных и профессиональных программ, в том числе для дошкольного образования, чего ранее не предусматривалось.

Однако это не означает необходимость проведения аттестации для обучающихся на данном уровне. Закон вводит запрет на проведение как промежуточной, так и итоговой аттестации обучающихся в дошкольных образовательных организациях; федеральные государственные требования - для дополнительных предпрофессиональных программ; образовательные

стандарты - для образовательных программ высшего образования в случаях, предусмотренных комментируемым законом или указом Президента Российской Федерации. Определение образовательного стандарта приводится в п. 7) ст. 2 Закона N 273-ФЗ, однако более точное его толкование мы обнаруживаем в ст. 11 Закона (см. комментарий к ч. 10 ст. 11 Закона). Образовательные программы также включаются в систему образования, поскольку представляют собой комплекс основных характеристик образования и организационно-педагогических условий.

Такое их выделение обусловлено тем, что в случае, если разработаны либо федеральные государственные образовательные стандарты, либо федеральные государственные требования, либо образовательные стандарты, образовательная программа составляется на их основе. В том случае, если указанные отсутствуют (по дополнительным общеразвивающим и с определенными особенностями, по дополнительным профессиональным программам^{*(14)}; программы профессионального обучения разрабатываются на основе установленных квалификационных требований (профессиональных стандартов), образовательные программы являются единственной совокупностью требований для получения такого рода образования.

Во-вторых, в систему образования включаются наряду с организациями, осуществляющими образовательную деятельность, также педагогические работники, обучающиеся и их родители (законные представители) (до возраста совершеннолетия обучающегося), что делает их полноправными участниками образовательного процесса. Конечно, такая позиция должна подкрепляться конкретными правами и гарантиями для таких субъектов. С этой целью законодатель вводит главу 4, посвященную обучающимся и их родителям, и главу 5, посвященную педагогическим, руководящим и иным работникам организаций, осуществляющих образовательную деятельность (ст. 47 и 50 Закона).

В-третьих, в систему образования входят наряду с органами, осуществляющими управление в сфере образования на всех уровнях власти,

созданные ими консультативные, совещательные и иные органы. Признак подведомственности не выделяется, вместо него вводится признак создания органа органом, осуществляющим управление в сфере образования. Принципиальных различий такая замена не несет. Вместе с тем прежняя формулировка "учреждения и организации" могла не позволить отнести, например, общественные советы к системе образования. В-четвертых, в систему образования включаются организации, осуществляющие обеспечение образовательной деятельности, оценку качества образования.

Указанное объясняется необходимостью понимания системы образования как единого неразрывного процесса движения знания от педагога (образовательной организации) до обучающегося. В этот процесс входят и расчетные центры обработки информации, и аттестационные комиссии и т.п. В этот круг не входят физические лица (эксперты, общественные наблюдатели и др.). В-пятых, в систему образования помимо объединений юридических лиц, общественных объединений входят объединения работодателей и их объединения, осуществляющие деятельность в сфере образования. Такая позиция обусловлена активизирующимся направлением интеграции образования, науки и производства; пониманием образования как процесса, завершающегося трудоустройством и ориентацией в связи с этим на запросы мира труда. Работодатели принимают участие в работе учебно-методических объединений (ст. 19 Закона), привлекаются к проведению государственной итоговой аттестации по основным профессиональным образовательным программам, к проведению квалификационного экзамена (итог профессионального обучения) (п. 16 ст. 59, ст. 74 Закона); работодатели, их объединения вправе проводить профессионально-общественную аккредитацию профессиональных образовательных программ, реализуемых организацией, осуществляющей образовательную деятельность, и составлять на этой основе рейтинги (п. 3, 5 ст. 96 Закона).

Пункт 3 комментируемой статьи вводит систему видов образования, подразделяя его на общее образование, профессиональное образование,

дополнительное образование и профессиональное обучение. Профессиональное обучение, несмотря на, казалось бы, отсутствующий "эффект" образовательной деятельности - повышение образовательного ценза обучающегося, предполагает и необходимость освоения образовательной программы среднего общего образования, если она не освоена. Данная система должна позволить реализовывать образовательные потребности человека в течение всей жизни, то есть не только возможность получить образование в любом возрасте, но и получить другую профессию (специальность). С этой целью вводятся разнообразные образовательные программы.

Изменяется система уровней образования, согласно которым в структуру общего образования в соответствии с Законом входит: 1) дошкольное образование; 2) начальное общее образование; 3) основное общее образование; 4) среднее общее образование; В структуру профессионального образования: 1) среднее профессиональное образование; 2) высшее образование - бакалавриат; 3) высшее образование - подготовка специалиста, магистратура; 4) высшее образование - подготовка научно-педагогических кадров. Главным новшеством является то, что: 1) дошкольное образование включено в качестве первого уровня общего образования; 2) начальное профессиональное образование не выделяется как уровень; 3) высшее профессиональное образование поглощает собой подготовку научно-педагогических кадров (ранее осуществляемую в рамках послевузовского профессионального образования).

Изменение уровней образования вызвано предписаниями Болонской декларации, Международной стандартной классификации образования. Возникает вопрос: какие последствия несет за собой изменение системы уровней образования? Модернизация системы уровней образования влияет на систему образовательных программ и типов образовательных организаций. Изменения образовательных программ повторяют соответствующие изменения уровней образования. Пугающим с первого взгляда выглядит введение дошкольного образования в систему уровней образования. По правилу это предполагает наличие федеральных государственных образовательных

стандартов с подтверждением результатов освоения дошкольной образовательной программы в виде итоговой аттестации.

Однако в этой ситуации Закон предусматривает "большое" исключение из правила, являющееся оправданным, учитывая уровень психо-физического развития детей в столь раннем возрасте. Освоение образовательных программ дошкольного образования не сопровождается проведением промежуточных аттестаций и итоговой аттестации обучающихся. То есть подтверждение выполнения требований федеральных государственных образовательных стандартов должно выражаться не в форме проверки знаний, умений, навыков воспитанников, а в форме отчетности работников дошкольной образовательной организации о проделанной работе, направленной на реализацию требований стандарта. Дошкольное образование теперь является первым уровнем образования, однако законодатель не вводит его в качестве обязательного. Закон N 279-ФЗ теперь предусматривает в качестве отдельных уровней образования начальное общее образование, основное общее образование и среднее общее образование.

В прежнем Законе N 3266-1 они являлись ступенями образования. Поскольку уровень начального профессионального образования "выпадает", его замещают вводимые в среднее профессиональное образование две программы, представляющие собой удачное сочетание прививания навыков в области начального профессионального образования со знаниями и навыками, необходимыми для выполнения работ, требующих уровня среднего профессионального образования.

В итоге основные программы среднего профессионального образования подразделяются на программы подготовки квалифицированных рабочих и программы подготовки специалистов среднего звена.

Изменение в системе высшего образования приводит к ее разделению на несколько подуровней: 1) бакалавриат; 2) подготовка специалиста, магистратура; 3) подготовка научно-педагогических кадров. Сам термин "профессиональное" теперь не применяется к высшему образованию, последнее

при этом все же входит в систему профессионального образования. Ставшие для нас уже привычными бакалавриат, магистратура и специалитет сохраняют свое правовое значение, соседствуя теперь с подготовкой научно-педагогических кадров. Специалитет, как образовательная программа, предусматривается там, где нормативный срок освоения образовательной программы по конкретному направлению подготовки не может быть сокращен. Следует отметить, что в системе уровней образования выделение подуровней продиктовано разными задачами. Если говорить о средней школе, то здесь получение начального образования рассматривается как неполное образование и родители обязаны обеспечить получение детьми начального, основного общего и среднего общего образования.

Эти уровни являются обязательными уровнями образования. Обучающиеся, не освоившие основной образовательной программы начального общего и (или) основного общего образования, не допускаются к обучению на следующих уровнях общего образования. Требование обязательности среднего общего образования применительно к конкретному обучающемуся сохраняет силу до достижения им возраста восемнадцати лет, если соответствующее образование не было получено обучающимся ранее. Выделение же подуровней в высшем образовании продиктовано необходимостью обозначения самостоятельности каждого из них и самодостаточности. Каждый из них является свидетельством получения высшего образования без "сослагательных наклонений". Судебная практика по этому поводу, основываясь на законе об образовании 1992 года, в противовес подходит к оценке бакалавриата, как первого уровня высшего образования, недостаточного для занятия должностей, требующих высокой профессиональной подготовки, например, судьи. Такой подход реализован во всей системе судов общей юрисдикции, в том числе Верховном Суде РФ*(15).

Отсюда понятие неполного высшего образования может относиться только к факту неполного нормативного срока освоения той или иной образовательной программы определенного уровня образования.

Следовательно, когда образовательная программа по конкретному направлению подготовки освоена не полностью, невозможно говорить о прохождении конкретного уровня образования с выдачей документа об образовании, что подтверждает и судебная практика*(16). Следует отметить, что в региональном законодательстве имеются примеры ранжирования в зависимости от "уровня" образования (специалист, магистр), например, коэффициентов оплаты труда. Такая практика признана несоответствующей законодательству, поскольку в этом случае не учитываются положения ч. 3 ст. 37 Конституции РФ, ст. ст. 3 и 132 Трудового кодекса РФ, запрещающих дискриминацию в сфере труда, в том числе дискриминацию при установлении и изменении условий оплаты труда.

Следуя той логике, что каждый из "видов" уровня высшего образования, будь-то бакалавриат, специалитет или магистратура, подтверждает завершённый цикл образования, характеризующийся определенной единой совокупностью требований (ст. 2 Закона, "Основные понятия"), то никакие ограничения не могут быть установлены для одного из видов по сравнению с другим. Однако это утверждение требует уточнения: определенные ограничения уже предусмотрены самим Законом. Из каких нормативных предписаний это вытекает? Ответ мы обнаруживаем в ст. 69 "Высшее образование", где сказано, что к освоению программ бакалавриата или программ специалитета допускаются лица, имеющие среднее общее образование (виды приравниваются). К освоению программ магистратуры допускаются лица, имеющие высшее образование любого уровня. Тем самым подчеркивается более высокое положение магистратуры в иерархии высшего образования.

Однако далее мы видим, что подготовка научно-педагогических кадров в аспирантуре (адъюнктуре), ординатуре, ассистентуре-стажировке возможна лицами, имеющими образование не ниже высшего образования (специалитет или магистратура). То есть в этом случае мы видим, что специалитет "на финише" соответствует по уровню своей подготовки магистратуре. А вот

подготовка научно-педагогических кадров является уже следующим уровнем высшего образования. Таким образом, система образования согласно закону об образовании представляет собой единую систему, начиная с дошкольного образования и оканчивая подготовкой научно-педагогических кадров, как необходимого уровня образования для занятия отдельными видами деятельности или отдельных должностей (например, ординатура).

Изменение уровней образования обусловило изменение типов образовательных организаций: расширение возможностей по созданию различных видов организаций, осуществляющих обучение. Помимо собственно образовательных активно задействованы в системе образования, согласно Закону, организации, имеющие в своей структуре образовательные подразделения. Дополнительное образование является видом образования и включает в себя такие подвиды, как дополнительное образование детей и взрослых и дополнительное профессиональное образование. Каждый из них предполагает реализацию отдельных образовательных программ.

К дополнительным образовательным программам относятся: 1) дополнительные общеобразовательные программы - дополнительные общеразвивающие программы, дополнительные предпрофессиональные программы; 2) дополнительные профессиональные программы - программы повышения квалификации, программы профессиональной переподготовки. Выделение различных видов образовательных программ, в том числе в рамках дополнительного образования, позволяет обеспечивать непрерывность образования в течение всей жизни.

Предлагаемая система образовательных программ предоставляет возможность одновременного освоения нескольких образовательных программ, учета имеющихся образования, квалификации, опыта практической деятельности при получении образования, обучение по сокращенной программе обучения.