

Анализ возможных траекторий развития сектора высшего образования в связи с предполагаемыми изменениями в отношении видовой принадлежности высших учебных заведений

1. Постановка проблемы.
2. Анализ действующего законодательства в вопросе видовой принадлежности высших учебных заведений.
3. Анализ предполагаемых изменений в вопросе видовой принадлежности высших учебных заведений
4. Анализ траекторий (рисков) развития сектора высшего профессионального образования в связи с предполагаемыми изменениями в отношении видовой принадлежности высших учебных заведений.
5. Предложения.

Постановка проблемы

Прошедшее обсуждение проекта закона «Об образовании в РФ» выявило ряд дискуссионных моментов, связанных с предполагаемым введением некоторых новелл в части законодательного регулирования вопросов видовой принадлежности высших учебных заведений. В частности предлагаются новые основания (критерии) для определения видовой принадлежности вузов. В то же время ход обсуждения показал, что авторы проекта закона не осуществили комплексного анализа возможного влияния данных изменений на состояние и развитие сектора высшего образования в будущем. Не были подвергнуты анализу структурные, управленческие, финансово-экономические, качественные изменения в случае перехода на новые принципы определения видовой принадлежности вузов, а также влияние на механизмы внутри вузовского и внешнего контроля обеспечения качества подготовки.

Настоящий анализ возможных траекторий развития сектора высшего образования в связи с предполагаемыми изменениями в отношении видовой принадлежности вузов является такой попыткой, носит дискуссионный характер и призван уже на предварительном этапе обсуждения нововведений обозначить «болевые моменты» предлагаемых изменений для выработки взвешенных и согласованных решений в интересах поступательного развития сектора высшего образования.

Анализ действующего законодательства в вопросе видовой принадлежности высших учебных заведений.

Отношение к изменению либо введению новых показателей деятельности и критериев государственной аккредитации высших учебных заведений зависит как от чистоты подходов к определению вида вуза *de jure*, так и учета сложившейся в данном секторе образования в настоящее время ситуации. При этом следует прогнозировать те последствия, к которым приведут данные нововведения и соотнести их с теми задачами модернизации высшего образования, которые стоят перед ним.

В отношении первого положения следует отметить, что характеристики видовой принадлежности высших учебных заведений до последнего времени определялись ст. 9 Закона РФ «О высшем и послевузовском профессиональном образовании». После появления нового вида - «федеральный университет» в Законе фигурирует уже четыре видовых принадлежности вузов, а с учетом введения категории «исследовательский университет» - даже пять. В тоже время два ново введенных "вида" представляют собой нечто иное, как разновидности вида «университет» и их отнесение к виду и категории законом вынесено за рамки компетенции Рособнадзора. Поэтому в общих рассуждениях о имеющем место в настоящее время порядке определения видовой принадлежности российских вузов можно остановиться на традиционном видовом делении: университет, академия, институт.

Сопоставление законодательно установленных в настоящее время характеристик этих видов приводит к выводу, что отличия таких видов вузов как университет и академия лежат не в

качественной, а в количественной плоскости характеристик направлений их деятельности. Институты отличаются от них, как правило, утилитарной направленностью своей деятельности по подготовке кадров с высшим образованием.

Вузы этих двух видов

	Направление деятельности	Университет	Академия
1.	реализует образовательные программы высшего и послевузовского образования	по широкому спектру направлений подготовки	Без указания спектра направлений подготовки, но традиционно в определенной области
2.	осуществляет подготовку, переподготовку и (или) повышение квалификации работников высшей квалификации	научных и научно-педагогических работников	для определенной области научной и научно-педагогической деятельности
3.	выполняет фундаментальные и прикладные научные исследования	по широкому спектру наук	преимущественно в одной из областей науки и культуры
4.	является ведущим научным и методическим центром	в областях своей деятельности	в области своей деятельности

Таким образом, сложившееся мнение, что университет является видом вуза «более высоким» по отношению к академии, с точки зрения законодателя неверен. Наличие подобного мнения даже в вузовской среде способствует, кстати, имеющая сейчас место разница в критериальных значениях показателей государственной аккредитации, используемых при установлении вида высшего учебного заведения.

В силу этого «в умах» и сложившейся практике наличествует еще одно заблуждение, что переход к виду университет возможен только по линии восхождения институт-академия-университет. На самом деле, если признать, что между этими видами не существует качественных, а есть только количественные отличия, переход между ними нецелесообразен, т.к. уровень их «качества» одинаков и академия является, если можно так выразиться, «мини университетом» в отношении меньшего числа УГС. Более того, по всей видимости, уровень подготовки и проведения научных исследований в академии может быть выше, если учесть, что уровень «концентрации» ресурсов на одном направлении способен дать коммулятивный эффект. (Впрочем, эта мысль спорная ..., но не безосновательная.)

Качественные отличия существуют между вузами вида институт и вузами вида университет-академия. Следовательно, переход от одного вида к другому может и должен осуществляться в рамках модели институт-университет и институт-академия. В первом случае, если институт ведет подготовку «по широкому спектру направлений подготовки (специальностей)» и добился качественных изменений по другим направлениям работы вуза. Во втором, - если институт осуществляет подготовку по ряду образовательных программ высшего профессионального образования в рамках 1-3 УГС.

Процедуры контроля качества подготовки на соответствие требованиям ГОС в настоящий момент не увязаны с видовой принадлежностью вузов, т. к. требования ГОС по направлениям подготовки и специальностям одинаковы для всех вузов, реализующих программы высшего профессионального образования. При этом в настоящее время вуз любого вида имеет право осуществлять подготовку по всем программам высшего и послевузовского образования. Определение видовой принадлежности лежит в плоскости признаков, относящихся к количественным показателям областей научной и научно-педагогической деятельности и спектра наук, по которым ведутся исследования.

Таким образом, законодательно установленные признаки отличия видов, характеризуют различную степень наличия у них, прежде всего, научной деятельности (научного потенциала), а нормативно установленные критерии принадлежности к виду имеют количественное выражение, увеличивающиеся по линии институт-академия-университет.

Практика вузовского строительства в 90-е годы привела к возникновению значительного количества так называемых «отраслевых» и «классических» университетов. Для академий стало «естественным» готовить специалистов по широкому спектру направлений подготовки. Следствием этого стала, во-первых, утрата вузами специфики их деятельности по направленности подготовки кадров и проведению научных исследований. Во-вторых, - в секторе сложилась ситуация «перекрестной конкуренции», когда подавляющая часть вузов, в стремлении «заработать средства» в условиях финансовых трудностей 90-х годов получили лицензии на так называемые «модные специальности». Но если тогда это оправдывалось необходимостью «спасти» систему высшего образования, то по прошествии некоторого времени о первопричине благополучно забыли, а привычка «зарабатывать» на непрофильных, но доходных специальностях, уже укоренилась. Эти процессы в свою очередь привели к резкому изменению видовой структуры государственного сектора высшего образования. Так, например, в настоящее время из общего числа государственных вузов 51% составляют университеты, 27% - академии и 22% институты. В секторе негосударственного образования среди аккредитованных вузов 3% составляют университеты, 7% - академии, 90% - институты

	Институт		Академия		Университет		В сего
2008 г.							
ГОУ	147	22%	188	27%	350	51%	685
НОУ(ак.)	396	90%	31	7%	12	3%	438
Всего	543	48%	219	20%	362	32%	1123

Итак, в настоящее время сектор высшего образования характеризуется:

1. наличием трех видов высших учебных заведений (институт, академия, университет)
2. «открытостью» видов, что создает стимулы для перехода к более высокому виду либо к удержанию достигнутых характеристик принадлежности к виду
3. наличием нормативно установленных количественных значений критериев при определении видовой принадлежности в ходе государственной аккредитации
4. одинаковостью процедур и требований в отношении внешней оценки качества подготовки вне зависимости от принадлежности к виду для основной массы вузов
5. постепенным отходом от специализации вузов вне зависимости от видовой принадлежности, что привело к гипертрофированному развитию подготовки по ряду УГС и «перекрестной» конкуренции; снижению качества обучения как по «традиционным», так и вновь введенным направлениям подготовки
6. изменением структуры государственного сектора высшего образования в сторону неоправданно высокого с точки зрения нормативных требований удельного веса вида «университет»

Анализ подходов к определению видовой принадлежности высших учебных заведений в проекте закона «Об образовании в РФ»

Статья ИЗ «Образовательные организации, реализующие основные образовательные программы высшего образования» проекта закона Об образовании в РФ» устанавливает:

1. К образовательным организациям высшего образования относятся образовательные организации, предметом основной деятельности которых является реализация программ бакалавриата, подготовки специалиста и (или) магистратуры, подготовки научно-педагогических кадров на основе интеграции образовательной деятельности и осуществляемых ими научных исследований по соответствующим направлениям развития науки, культуры, образования, техники и технологий, экономики и социальной сферы.

2. В Российской Федерации устанавливаются следующие виды образовательных организаций высшего образования:

колледж - образовательная организация, основной деятельностью которой является реализация программ прикладного бакалавриата;

институт - образовательная организация, основной деятельностью которой является реализация программ бакалавриата (прикладного, академического) и программ подготовки специалиста;

университет - образовательная организация, основной деятельностью которой является реализация основных образовательных программ высшего образования всех уровней, осуществление подготовки научных кадров, выполнение фундаментальных и прикладных научных исследований».

Содержание понятия «организация высшего образования» и характеристики видовой их принадлежности противоречат друг другу. Организация высшего образования, т. е. любого ее вида, согласно определению п.1 реализует весь спектр программ высшего образования и подготовки научно-педагогических кадров. П.2 определяет, что каждому виду разрешается реализации только определенных программ.

Таким образом, если в действующем законе видовой принадлежности определяется, как правило, критериями, характеризующими научную деятельность вуза, то в проекте закона предлагается установить жесткую прямую зависимость отнесения вузов к виду от наличия осуществляемых образовательных программ.

При этом п.4 той же статьи все же говорит о том, что «Колледжи, институты и их филиалы **вправе** выполнять фундаментальные и прикладные научные исследования преимущественно **в одной** области науки или культуры». Т.е., с одной стороны, авторы проекта понимают, что научная деятельность является традиционной сферой деятельности для вуза вне зависимости от его вида, с другой, - ведение научной деятельности становится необязательным направлением деятельности вузов вида колледж и институт. Это можно признать шагом назад от сложившейся в сфере российского высшего образования традиции. Кроме этого, «право» ведения научной деятельности ограничивается законодательно (!) только одной областью науки или культуры. Но проект не ограничивает вузы вида колледж и институт в выборе подготовки бакалавров одним направлением. Следовательно, и в этом проявляется нелогичность предлагаемых мер. **Таким образом, запрет такого рода и перевод научной деятельности в необязательную категорию приведет к снижению качества образования и разрушению традиций, имеющих место в российской высшей школе.**

Кроме того, подход, представленный авторами проекта, создает в сфере высшего образования «закрытые тупиковые» кластеры, т. к. становится невозможным переход от одного вида к другому ввиду жесткого запрета на реализацию уровней образовательных программ более «высокого» вида. Это лишает вузы «низшего» вида (сорта) стимулов к развитию, абитуриентов в условиях демографического кризиса - мотивации к поступлению в вузы этих видов, что, как следствие, приведет к их резкому сокращению, а, возможно, и исчезновению.

Жесткая зависимость видовой принадлежности вуза от разрешенного законом перечня уровней образовательных программ высшего профессионального образования, которые имеет право осуществлять вуз, **делает излишним определение вида вуза в ходе его аккредитации.** Но (и это еще одно противоречие) в проекте закона определение вида вуза отнесено к компетенции федерального органа исполнительной власти, осуществляющего функции по контролю и надзору в сфере образования. Более того, п.4 ст. 120. императивно устанавливает, что «Образовательные организации высшего образования выполняют

фундаментальные и прикладные научные исследования, а также осуществляют научно-техническую деятельность, в том числе по проблемам образования, осуществляют подготовку научно-педагогических и научных кадров». А п.5 ст. 120 подчеркивает, что «Результаты оценки научной и (или) научно-технической деятельности образовательной организации высшего образования составляют часть общей оценки деятельности образовательной организации высшего образования при ее государственной аккредитации и являются для федерального органа исполнительной власти, осуществляющего функции по контролю и надзору в сфере образования, одним из оснований для установления (подтверждения) вида образовательной организации высшего образования». Таким образом, авторы вновь возвращаются к пониманию того, что критерии видовой принадлежности лежат за рамками перечня программ подготовки, в плоскости характеристик научной деятельности вуза. Если для одних, колледжи и институты, непонимание этого грозит постепенной деградацией, в силу необязательности научной деятельности; то для других, университеты, в силу устойчивости принадлежности к виду, это чревато снижением стимулов к эффективности научных работ.

Итак, в проекте закона создаются условия для формирования и развития следующих характеристик сектора высшего образования:

1. наличие трех видов высших учебных заведений (колледж, институт, университет). Вид «академия» исключен из перечня

2. изменение оснований для отнесения вузов к виду, что выражается в жесткой зависимости видовой принадлежности от перечня разрешенных для вузов законом уровней подготовки

3. «закрытость» видов, что ведет к отсутствию мотивации для перехода к более высокому виду либо к удержанию достигнутых характеристик принадлежности к виду

4. выведение вопроса установления видовой принадлежности за рамки процедуры государственной аккредитации с фактическим отнесением этого права к компетенции учредителя во время процедуры лицензирования вуза

5. сохранение установленного законом требования обязательного наличия научной деятельности как критерия определения видовой принадлежности только для вида «университет»

6. «необязательность» ведения научной деятельности колледжами и институтами

7. выведение за рамки процедур и требований внешней оценки качества подготовки значительного количества федеральных университетов

8. создание условий для дальнейшего развития процессов отхода от специализации вузов вне зависимости от видовой принадлежности, что приведет к усилению «перекрестной» конкуренции; снижению качества обучения как по «традиционным», так и вновь введенным направлениям подготовки

9. дальнейшее изменение структуры государственного сектора высшего образования в сторону роста удельного веса вида «университет»

10. количественное уменьшение вузов вида колледж и институт прежде всего в негосударственном секторе в силу предпочтения абитуриентами университета как вида дающего возможность обучения по программам всех уровней

Таким образом, при дальнейшей проработке проекта закона следовало бы предоставить право вузам всех видов осуществлять программы высшего образования всех уровней и вести научную деятельность. Это создает для одних стимулы в их работе и возможность постепенного накопления элементов учебной и научной работы для перехода через аккредитационные процедуры к другому виду по линии колледж-институт-университет, для других — стимулы для не перехода при очередной аккредитации к другому виду по линии университет-институт-колледж, для третьих — стимулы к сохранению принадлежности к определенному виду на качественно высоком уровне, подтвержденном в ходе внешней проверки качества образования.

Анализ траекторий (рисков) развития сектора высшего профессионального образования в связи с предполагаемыми изменениями в отношении видовой принадлежности высших учебных заведений.

Вариант 1 (жесткий)

Структура вузов приводится в соответствие виду, к которому они согласно свидетельству об аккредитации относятся в настоящее время:

1. Институты должны завершить подготовку по имеющимся у них программам магистратуры, аспирантуры; закрыть имеющиеся диссертационные советы, оставив только программы прикладного и академического бакалавриата, специалитета.

Последствия: создание «тупиковой» ветви вузов в силу невозможности перейти в более высокий вид; затухание научной работы; снижение стимулов к развитию; снижение интереса абитуриентов; падение приема; финансовое и кадровое истощение; усиление тенденций банкротства в секторе НОУ; переход полностью на бюджетное финансирование ГОУ. Эти тенденции проявятся в отношении более чем половины существующих аккредитованных вузов (с учетом смены частью вузов видовой принадлежности с «академии» на «институт»). Требования аккредитационной экспертизы задаются нормами лицензирования, обеспеченностью учебно-методического сопровождения образовательного процесса и контрольным тестированием знаний обучающихся.

2. Университеты первоначально получают дополнительных ресурсов развития за счет оттока абитуриентов и студентов из вузов вида институт и колледж. В то же время усилится перекрестная конкуренция между университетами прежде всего по программам, входящим в УГС «Гуманитарные науки» и «Экономика и управление» в силу того, что уже в настоящее время их доля среди студентов, обучающихся в ГОУ, составляет более 53%. Это приведет к снижению качества подготовки. Значительная часть «профильных» университетов, став «классическими», потеряют «интерес» к своим традиционным специальностям и усилят развитие нехарактерные для своей традиции (непрофильные) направления подготовки. Возрастет значение внешней экспертизы качества подготовки и соответствия деятельности университетов критериям данного вида по направлению «выполнение фундаментальных и прикладных научных исследований». Требования аккредитационной экспертизы задаются нормами лицензирования. В силу того, что университеты в перспективе получают право разработки собственных образовательных стандартов, определение нормативов обеспеченности учебно-методического сопровождения образовательного процесса, проведения контрольного тестирования на соответствие «собственным» образовательным стандартам будут крайне затруднены и могут существовать только в параметрах минимальных требований ГОС. Выработка критериев определения вида по параметру «выполнение фундаментальных и прикладных научных исследований» может исходить из существующего перечня с добавлением ряда новых, связанных с практическими результатами научных исследований (патенты, открытия, полезные модели и т. д.) и международным признанием. Переход университетов в вид «институт» трудно формализуется в силу отсутствия точного определения необходимого количества несоответствий критериальным значениям в ходе аккредитации. Если такие количественные параметры будут нормативно установлены, то переход в вид «институт» предусматривает траекторию развития, характерную для этого вида, и является «точкой не возврата» в вид университет для такого вуза в будущем.

3. Академии при жестком подходе (потому что не университеты!) сменяют видовую принадлежность на институт со всеми вытекающими в современных условиях последствиями для этого вида. Таким образом первоначально сектор высшего профессионального образования может быть представлен вузами на треть принадлежащими к виду «университет» и на две трети «институт».

4. Прогнозировать количество «колледжей» в настоящий момент трудно, т. к. их количество напрямую будет зависеть от директивного решения по переводу в этот вид ныне существующих средне специальных образовательных учреждений, которым позволят получить лицензии на прикладной бакалавриат. Требования аккредитационной экспертизы задаются нормами лицензирования, обеспеченностью учебно-методического сопровождения образовательного процесса и контрольным тестированием знаний обучающихся.

Вариант 2 (мягкий)

Определение вида происходит в соответствие с имеющимися в настоящий момент вузах программами подготовки.

1. Институты, осуществляющие в настоящий момент программы бакалавриата и специалитета, остаются в том же статусе. Траектория их развития соответствует описанной в Варианте Г

Институты, осуществляющие в настоящий момент программы подготовки бакалавриата, специалитета, магистратуры, возможно аспирантуры, переходят в статус вида университет. Для них устанавливается переходный период подтверждения статуса принадлежности к виду. Переходный период должен быть достаточным, чтобы развить вуз до критериальных показателей вида. Целесообразно этот срок (с момента перехода в вид университет) установить в размере нормативного срока действия свидетельства об аккредитации. При проведении очередной процедуры аккредитации происходит установление (подтверждение) принадлежности к виду. Подобный подход позволяет избежать волонтаристского решения вопроса и создать мощные стимулы для развития вузов, которые до введения нового основания выделения видов выстраивали «восходящую» траекторию своего развития; сохранить имеющиеся кадры, научные разработки и международные связи, мотивацию абитуриентов для поступления в них. В этом случае возрастает значение развития внутренней системы менеджмента качества и внешней оценки качества подготовки и характеристик достигнутого уровня научной деятельности.

2. Академии в своей подавляющей части последуют той же траекторией развития, что и институты перешедшие в вид «университет» со всеми ее характеристиками и сроками подтверждения видовой принадлежности. В этом случае также возрастает значение развития внутренней системы менеджмента качества и внешней оценки качества подготовки и характеристик развития научной деятельности.

3. Университеты. Расширение конкурентной среды создает для действующих университетов стимулы сохранения своего положения, что должно быть подтверждено внешней оценкой качества подготовки достигнутого уровня развития на соответствие критериальным показателям для вида «университет».

4. Вариант 2 (мягкий) все же не устраняет возможности создания «закрытых» кластеров вузов вида «колледж» и «институт» со всеми вытекающими отсюда последствиями, описанными в Варианте 1. Данный вариант лишь предоставляет «шанс» наиболее перспективным институтам и академиям «подняться» до вида «университет».

Вариант 3 (оптимальный)

Определение видовой принадлежности вузов осуществляется в рамках сложившихся подходов и принципов с одновременным совершенствованием процедуры в целях снятия избыточных административных ограничений и значений аккредитационных показателей, которые должны носить стимулирующий характер для развития вузов.

Предложения

Предлагаемый законопроект вариант оснований выделения видовой принадлежности вузов является примером новации со знаком минус, т.к. в значительной мере лишает вузы стимулов и перспектив развития. Это предполагает отказ от только «образовательной составляющей» основания определения видов «колледж» и «институт» и оставления «научной составляющей» для всех видов.

Целесообразно сформулировать **п.2 ст. 113** таким образом: «**колледж** - образовательная организация, основной деятельностью которой является реализация, **как правило**, программ прикладного бакалавриата, **осуществление прикладных научных исследований**;

(Ведение «как правило» устраняет «замкнутость» и создает стимулы к развитию: пусть попробуют лицензировать бакалавриат, магистратуру., если они создадут для этого условия в виде кадрового, научного, материального обеспечения. Вот усилить лицензионные требования к открытию этих программ стоит. Но это компетенция «Положения о лицензировании», т.е. правительства, а предложение в правительство по лицензированию

вносит министерство, а тому, в свою очередь, - Рособрнадзор, т.е. на это можно в какой-то части влиять с точки зрения интересов вузов.)

- **институт** - образовательная организация, основной деятельностью которой является реализация, **как правило**, программ бакалавриата (прикладного, академического), программ подготовки специалистов и магистратуры, **осуществление подготовки научных кадров, выполнение фундаментальных и прикладных научных исследований;**

(Достаточно вставить «как правило», и это разблокирует вид для последующего роста и снимает ограничение для институтов и Рособрнадзора в вопросе подачи на лицензирование и проведения лицензирования магистратуры, если в вузе есть условия к этому. При этом какие программы лицензированы, по тем и может осуществляется подготовка научных кадров. То же и в отношении научных исследований).

- **университет** - образовательная организация, основной деятельностью которой является реализация основных образовательных программ высшего образования всех уровней, осуществление подготовки научных кадров, выполнение фундаментальных и прикладных научных исследований».

Итак, предлагаемые определения видов высших образовательных организаций позволяют сохранить возможность перехода от одного вида к другому, стимулов к развитию, единства подходов в требованиях к внешней оценке качества и сохранения критериев определения видовой принадлежности в процедуре государственной аккредитации. Кроме этого, в этом случае выбор варианта перехода к новой структуре видовой принадлежности вузов в значительной мере мог бы регулироваться Рособрнадзором.

Целесообразно **сохранить действующее в настоящее время положение об утверждении** уполномоченным Правительством РФ федеральным органам исполнительной власти **«Типового положения об образовательном учреждении»** (Закон «Об образовании», ст. 12, п.5.), в которое **можно было бы заложить лицензионные требования к каждому из этих видов** (колледж, институт, университет). И тогда первоначально учредитель, руководствуясь этими требованиями, устанавливал бы вид данного образовательного учреждения.

В.Н.Петров, доктор юридических наук, профессор, ректор Регионального открытого социального института (Курск)