

Л. ГРЕБНЕВ, профессор

Московский государственный индустриальный университет

Болонский процесс в России: проверка на доверие?

На очередном съезде российских ректоров, состоявшемся в июне 2006 года, В.В.Путин высказал две на первый взгляд противоречивые мысли. В основном своем выступлении он так охарактеризовал современное состояние высшей школы (курсив везде мой, – Л.Г.): «Очевидно, что вхождение в новые общественные и экономические реалии начала 90-х годов было сложным испытанием для российской высшей школы. Трудности переходного периода и многолетнее недофинансирование объективно сказались на ее развитии.

Между тем высшая школа *достаточно быстро и гибко* отреагировала на возрождение престижа образования как основы жизненного успеха» [1, с.4].

А вот какая мысль прозвучала в его заключительном слове: «...я хочу, чтобы мы с вами говорили на одном языке. Просто повышать федеральные и другого уровня расходы в сегодняшних условиях уже большого смысла не имеет. Нужно чтобы сами системы образования и науки *были чувствительными, живыми и восприимчивыми к этим вливаниям*. И чтобы отдача от этих вливаний была *гораздо больше*, чем мы имеем сегодня» [1, с.6].

Как видно из простого сопоставления этих высказываний, в первом случае речь идет о гибкости реакции, то есть восприимчивости, российской высшей школы к внешним сигналам в труднейших условиях прошлого десятилетия, а во втором – о прямо противоположном качестве этого же субъекта – о его недостаточной гибкости, недостаточной эффективности использования им средств, выделяемых государством.

Но если вдуматься, здесь мы имеем дело не с противоречием, а с парадоксом. Состоит он в том, что наша высшая школа проявила и продолжает проявлять большую гибкость в «рыночной среде», то есть в отношениях прежде всего со студентами и/или их родителями. (Как известно, доля студентов, обучающихся на платной основе, в настоящее время превышает половину, и их большая часть обучается в государственных вузах).

А вот в нерыночных отношениях с государством аналогичной гибкости нет. О чем и сказано президентом «в порядке критики» вузов. Но если вузы настолько по-разному реагируют на сигналы приходящие с разных сторон, значит, что-то сильно различается в самих этих сигналах, в тех «сторонах», из которых они исходят.

С сигналами, приходящими «по горизонтали», все более или менее понятно. В бюро по трудоустройству доля безработных с высшим образованием существенно меньше, чем их доля в населении. Значит, получение высшего образования – дополнительный шанс на получение работы как таковой, независимо от полученной специальности. Тем более, что нередко работодатели требуют от претендентов наличие диплома о высшем образовании просто как сигнальную информацию о развитом навыке обучаемости. Есть и другие вполне понятные соображения, толкающие выпускников полных средних школ идти именно в вузы, а не на рынок труда или в учебные заве-

дения иных уровней. За этими соображениями – различные деньги, часто внебюджетные, за которые между вузами разворачивается конкуренция, одним из проявлений которой является забота об имидже вуза, его репутации среди родителей, работодателей, у местных властей. Доверие – это неотъемлемый аспект такой репутации. Оно зарабатывается долго, а его утрата чревата быстрыми и болезненными потерями.

Совсем иначе обстоит дело с сигналами, приходящими «по вертикали». В самом начале 90-х годов сигнал «сверху» ~~был в~~ полностью соответствовал ~~известной~~ известной рекомендацией: «не можешь дать хлеба, дай свободу». Оформлен этот сигнал был в законе Российской Федерации «Об образовании» в редакции 1992 г. Этим законом государственным вузам разрешалось практически все из того, что сейчас будет разрешено только автономным учреждениям¹, но никак не бюджетным учреждениям, доходы которых будут рассматриваться как часть доходов соответствующего бюджета от использования имущества, находящегося в государственной собственности, либо как доходы от оказания платных услуг.

Получается так, что когда у государства не было денег на поддержание высшей школы на сколько-нибудь приемлемом уровне, оно «дало свободу», надеясь (и веря?), что вузы как-нибудь сами выплывут. Или не выплывут – у кого как получится. А когда деньги стали появляться, «свободы» стали урезаться, причем в гораздо большей степени, чем это было принято в советский период нашей истории. Это можно понимать как выражение «недоверия сверху», вполне традиционное в многовековой российской управленческой культуре, равно как и встречное «недоверие снизу».

Присоединение России к Болонскому процессу, выразившееся в подписании в Берлине в 2003 году министром образования Болонской декларации, пришлось как раз на период постоянного усиления взаимного недоверия «верхов» и «низов» в нашем высшем образовании. Вузовская общественность в массовом переходе от формулы «5 лет: дипломированный специалист» к формуле «4+2: бакалавр + магистр» увидела угрозу массового же сокращения финансирования на один год – с пяти до четырех. Отдельное лицензирование и, главное, финансирование второго уровня, магистратуры, – с высокой степенью вероятности могло резко сократиться и за счет сокращения контрольных цифр приема на этот уровень более чем в два раза, и за счет недопущения открытия самой магистратуры под предлогом недостаточного качества образовательного процесса.

Два года противостояния федерального министерства и вузов привели к неустойчивому компромиссу: все высшее образование переводится на двухуровневый формат, якобы категорически предписанный «Болоньей», за исключением некоторого, утверждаемого правительством количества специальностей, остающихся на одноуровневом формате. ~~Список~~ Перечень таких специальностей вузовской общественностью был подготовлен, но его размер (почти двести позиций) и качество (примерно треть не соответствуют выбранным критериям) делают его сугубо предварительным. Кроме того, оказалось, что на разных региональных рынках труда предъявляется разный

по структуре спрос: где-то уже готовы работать с инженерами-бакалаврами определенного профиля, где-то упорно держатся за традиционных дипломированных специалистов.

Скорее всего, появится еще один компромисс: перечень специальностей, сохраняемых на интегрированной подготовке (сразу после полного общего образования – на второй уровень высшего профессионального образования) в любом вузе, будет дополнен перечнем вузов, которым будет доверено самостоятельно определять формат («5» или «4+2») по любым образовательным программам. Но кто и на каких основаниях будет определять этот перечень? С перечнем специальностей было проще: там не сталкивались интересы вузов и можно было доверить им подготовку хотя бы проекта перечня. А как быть здесь, кому доверить решение: где «провести черту»? Понятно, что «список Фрадкова/Фурсенко» сразу разведет вузы на рынке образовательных услуг в очень разные ценовые ниши. Опять приоритет и в бюджетном и во внебюджетном финансировании получают в основном столичные вузы, которые и так перестали выполнять функции столичных, то есть работающих на всю страну, а превратились в городские, работающие на столичные рынки труда.

Получается как-то так, что болонский процесс, изначально коренящийся в инициативе «снизу», ве горизонтально фом общении яи вузов разных стран Евросоюза, и направленный на повышение взаимного доверия², формирование единого рынка труда по специальностям, не имеющим жесткую страновую привязку³, оборачивается разрушительным воздействием на российскую систему высшего образования, усугублением взаимного недоверия по всем направлениям – и по «вертикали», и по «горизонтали».

Дело, по-видимому, не в болонском процессе, который был и будет (в основном) явлением «евро-союзным», ориентированным на экономику, а не «евро-советским», ориентированным на культуру⁴. Ключевое положение Болонской декларации, фиксирующее приверженность стран-подписантов сохранению культурного многообразия стран Европы, тем не менее откровенно подчиняет культуру как *средство* экономике («увеличению конкурентоспособности») как *цели* в «лучших традициях» индустриального общества⁵.

России, конечно, тоже приходится заботиться о конкурентоспособности, особенно в долгосрочном масштабе, измеряемом десятилетиями, поколениями людей. Но как раз при таких временных горизонтах на передний план выходят проблемы сохранения и развития культуры, ее многообразия, сложившегося за многие века и подверженного значительному обеднению и обезличиванию в период прохождения страны через фазу «индустриального общества», точнее, через этап доминирования массового производства как наиболее экономически эффективного для своего времени семейства технологий. Сложившаяся за последние десятилетия структура экономики – гипертрофированное развитие топливно-энергетического комплекса и экспортно-ориентированных добывающих и обрабатывающих отраслей первого передела – соответствует как раз этому, наименее «человеко-ориентированному» этапу.

Недоверие человеку, «человеческому фактору» – одна из характерных черт технологической культуры массового производства, что усугубляет уже упоминавшееся недоверие «по вертикали»; как элементу российской управленческой культуры.

В этой ситуации, вероятно, следовало бы минимизировать (а лучше совсем элиминировать) перенос на правительство, то есть, опять-таки, на определенных людей с их собственными интересами, решений, касающихся судеб высшего образования, конкретных вузов, в конце концов, будущего всей страны. Иначе говоря, все эти «перечни» – специальностей, вузов, утверждение которых предполагается возложить на этот исполнительный орган «в связи с присоединением России к болонскому процессу» на самом деле никак не связаны ни с «буквой» Болонской декларации и последующих документов, подписанных министрами в рамках их текущих полномочий, ни, тем более, с ее «духом». Повторю – духом доверия. Доверия коллег внутри академической среды, доверия к самой этой среде со стороны общества на всех уровнях – региональных внутри стран, самих стран, Европы в целом.

Иными словами, поправки в закон, связанные с присоединением России к болонскому процессу и соответствующие нашим собственным интересам, на которые никто не посягает, но никто и не будет отстаивать за нас самих, должны снимать вполне понятные опасения вузов о сокращении бюджетного финансирования, повышении их зависимости от не заслуживающих их доверия органов государственной власти, но в то же время способствовать реальному повышению эффективности расходования бюджетных средств, выделяемых на высшее образование.

Представляется, что эти поправки должны быть целостным комплексом, непротиворечиво увязывающим интересы граждан, общества и государства. Что-то из действующего законодательства при этом необходимо будет изменить, что-то добавить, что-то переосмыслить.

Мне уже приходилось высказывать критические соображения по положению закона, нормирующему «подушевое финансирование» в размере 170 студентов на 10 тысяч населения [2]. Недавно в журнале «Высшее образование в России» была интересная статья на эту же тему с подробным количественным комментарием, из которого следует, что это положение не выполняется и реально из федерального бюджета финансируется меньшее количество студентов [3].

Учитывая сокращение населения России как минимум в ближайшие десятилетия, представляется логичным заменить положение, легализующее устойчивое *снижение* финансирования высшего образования вместо хотя бы его сохранения, в статье, посвященной гарантиям и в пункте, посвященном приоритетности развития, следовало бы подпункт 2) дать в такой редакции: «**сохранения доли** финансирования обучения в высших учебных заведениях за счет средств федерального бюджета в валовом внутреннем продукте (ВВП) на уровне **не менее средней** величины за пять предшествующих лет». Такая норма, как минимум, гарантирует от снижения фактических затрат на высшее образование, если валовой внутренний продукт не уменьшается, а этого в ближайшие десятилетия не ожидается. Кроме того, это предложение непосредственно соответствует содержательной связи между высшим профессиональным образованием и его конечным экономическим результатом – производством благ (особенно в инновационно-ориентированном обществе). Наконец,

оно расширяет возможности государственного образовательного кредитования, о котором следует сказать особо.

Понятие «государственный образовательный кредит» появилось в редакции закона «Об образовании» еще в 1992 году (в формулировке «личный государственный образовательный кредит») и сохранилось в почти неизменном виде в последней редакции этого закона (исчезло только лишнее слово «личный»), однако никогда не применялось на практике. Одна из возможных причин этого, по-видимому, как раз связана с наличием положения о финансировании из бюджета обучения не менее 170 студентов на 10 тысяч проживающих в России. Точнее, с трактовкой этого положения как реализации конституционной нормы о праве на бесплатное получение высшего образования на конкурсной основе. Это – совершенно ложная трактовка, основанная, как представляется, на терминологической путанице.

Термины «конкурсность» и «бесплатность», применяемые в действующих законах, включая Основной закон, полностью повторяют применявшиеся ранее, в советский период нашей истории, но с совсем другим содержанием. Ближе всего к этому прошлому содержанию как раз новый термин – «государственный образовательный кредит». В СССР все выпускники вузов, даже обладатели красных дипломов, обязаны были не менее трех лет отработать сразу по окончании без права перехода на другое место. Правда, и администрация не имела права их уволить в течение этого периода. Причем место работы выпускник, не имеющий красного диплома, не выбирал: куда пошлют по распределению, туда и ехал.

Нетрудно заметить принципиальную разницу между прежней и современной «бесплатностями» высшего образования: в первом случае она весьма условна, во втором – безусловна. Именно это обстоятельство и заставило ввести еще в 1992 году понятие «государственного образовательного кредита» как аналог прежней условной бесплатности. Но, поскольку конкурсность и бесплатность высшего образования тесно увязаны в конституции, фактическое изменение содержания термина «бесплатность» должно сопровождаться аналогичным изменением содержания термина «конкурсность». Она тоже должна перестать «условной» и стать «безусловной».

В СССР конкурсность высшего образования реализовывалась через тысячи предметных комиссий в сотнях вузов, которые и были реализаторами конституционной нормы о конкурсной бесплатности этого образования для каждого гражданина. Недостаток этого порядка состоял в том, что сам гражданин имел возможность попытаться осуществить свое право только в одном отдельно взятом вузе и только по одной специальности. То, что это недостаток и даже несправедливость, было понятно и в то время. Именно по этой причине некоторым вузам (например, МГУ им. М.В. Ломоносова, МФТИ) было предоставлено право первыми отбирать своих будущих студентов, чтобы неудачники могли сделать еще одну попытку. (Это право сохранилось и сейчас, хотя каждый абитуриент получил право одновременно поступать в разные вузы, принимая решение о месте учебы по окончании приемных испытаний).

Еще одно подтверждение нелогичности прежнего понимания конкурсности – положение закона «Об образовании» о праве поступления победителей олимпиад без вступительных испыта-

ний, то есть на «внеконкурсной основе» (Закон «Об образовании», ст. 16). Никто не считает это нарушением конституции как раз по той причине, что эти олимпиады – самый настоящий конкурс. Так почему бы не зафиксировать это в законах об образовании как реализацию конституционной нормы о конкурсной основе безусловно бесплатного образования и тем самым открыть широкие возможности развития условно бесплатному образованию на основе «государственного образовательного кредита»?

Что плохо в этом предложении, так это очень резкое сужение круга претендентов на получение безусловно бесплатного высшего образования. Государство сейчас не имеет реальных возможностей, да и прав, в широких масштабах развернуть практику государственного образовательного кредитования. В отличие от советского прошлого, когда все виды деятельности в стране планировались на уровне государства, сейчас государство в качестве работодателя занимает большие ниши только в образовании, здравоохранении, обеспечении безопасности и правопорядка. Все остальные, а это гораздо больше половины выпускников, так или иначе трудоустраиваются вне государственного сектора.

Поэтому в дополнение к уже упоминавшимся конкурсам было бы логично добавить еще один, также имеющий всероссийский характер. На эту роль сейчас можно предложить Единый государственный экзамен (ЕГЭ). В сентябре 2006 года соответствующий законопроект прошел первое чтение и в том или ином виде этот институт будет одновременно введен в практику и оценки успеваемости школьников, и приема в вузы.

Если в целом по стране результаты ЕГЭ действительно заслуживают доверия, то вполне можно было бы после «первой волны», приходящейся на июнь, определять единый по стране уровень «проходного балла», дающего право на поступление именно в этом году на безусловно бесплатное обучение по образовательным программам первого уровня высшего образования. В этом случае отпадает необходимость изобретения и доведения до вузов «государственных заданий (контрольных цифр) на подготовку специалистов», которые давно уже потеряли первоначальный смысл и выступают только в качестве административного метода финансирования государственных вузов⁶.

Предлагаемая мера – единый проходной балл по ЕГЭ – полностью обеспечивает финансовое обеспечение приема безусловно бесплатного приема за счет федерального бюджета в соответствующем году на программы первого уровня при сохранении части бюджетных средств на государственные образовательные кредиты на освоение программ второго уровня – дипломированных специалистов по «интегрированным программам» (пять лет на основе полной средней школы) и магистров по обычным программам (два года на основе полученного высшего образования).

Это совершенно не означает отсутствия безусловной бесплатности второго уровня высшего образования. Победители всероссийских олимпиад, как и сейчас, смогут поступать «без вступительных испытаний» на программы подготовки дипломированных специалистов. А для магистратуры можно ввести отдельное правило приема на безусловно бесплатной основе. Например, средний балл ранее полученного высшего образования по направлению магистерской программы не

ниже 4,5. Такая мера вполне соответствует практике приема в магистратуру в других странах, как участвующих в болонском процессе, так и расположенных вне Европы.

Интересы вузов в части финансирования, как представляется, в достаточной мере окажутся защищенными, если для программ первого уровня и интегрированных программ второго уровня сохранится действующий «подушевой» норматив: десять студентов очного обучения на одного преподавателя, а для программ второго уровня этот норматив будет пять студентов очной формы обучения на одного преподавателя, как это, по идее, принято и сейчас.

Со стороны государства было бы также логичным потребовать определенной доли софинансирования работодателями второго уровня высшего образования, имеющего гораздо более выраженный профессиональный характер независимо от направленности – более академической, более прикладной, более управленческой и так далее. Например, для двухлетних магистерских программ этот уровень мог бы составлять не менее половины, а для пятилетних программ подготовки дипломированных специалистов – не менее одной десятой (то есть все той же половины финансирования за последний год).

Требование софинансирования – совершенно стандартное для бюджетных расходов во многих странах мира. Оно уже давно применяется и в нашей стране, в том числе и в высшем образовании. Чтобы далеко не ходить за примерами, достаточно сослаться на конкурс инновационных образовательных программ, впервые проводившийся в 2006 году. ~~Например, для двухлетних магистерских программ этот уровень мог бы составлять не менее половины, а для пятилетних программ подготовки дипломированных специалистов – не менее одной десятой (то есть все той же половины финансирования за последний год).~~

Практика показывает, что работодатели не проявляют желания финансировать высшее образование «вообще», ссылаясь на то, что как исправные налогоплательщики они имеют право рассчитывать на бесплатную для них подготовку специалистов высшей квалификации. Но они часто готовы оптимизировать расходы на обучение своего персонала, гибко сочетая внутрифирменное корпоративное обучение с внешним.

Если мы примем во внимание уже упоминавшиеся особенности структуры российской экономики, то обнаружим, что доля «дипломированных специалистов», готовящихся по интегрированным образовательным программам, у нас должна быть заметно выше, чем в подавляющем большинстве стран, участвующих в болонском процессе. Сверхразвитый первичный сектор, крупномасштабная энергетика, транспорт на дальние расстояния – все это довольно инерционные системы, в которых спрос на специалистов всех уровней без особого труда просматривается на много лет вперед. Нетрудно предположить, что традиционный дипломированный инженер еще долго будет основным видом востребованного восполнения кадров.

Другой массовый работодатель, государство, в традиционно опекаемых им отраслях, образовании и здравоохранении, а также собственно государственном и муниципальном управлении, тоже может определять потребности в кадрах на десятилетия вперед. Никто не может, кроме него

самого, задавать структуру подготовки кадров высшей квалификации. Ссылки на болонский процесс, его «требования», и в этом случае совершенно неуместны.

При описываемом варианте финансирования «контрольные цифры» перестают быть финансовым пугалом для вузов. Их не будет в современном атавистическом виде. Их место займет заинтересованность будущих работников и/или их потенциальных работодателей в конкретных образовательных программах конкретных вузов или их альянсов, как это широко практикуется в рамках болонского процесса.

По идее, чем выше репутация вуза, тем больше придет в него абитуриентов, как с бюджетным финансированием, так и с внебюджетным. В обоих случаях вполне возможно превышение числа желающих получить образование над количеством мест, составляющих реальную «пропускную способность» коллектива, реализующего заявленную образовательную программу (а не административно заданных «контрольных цифр»). В таком случае неизбежен отбор, только одним из факторов которого ~~должны могут~~ быть результаты ЕГЭ. Наряду с ним, если следовать практике других стран с развитым высшим образованием, целесообразно учитывать и текущую успеваемость в средних школах за ряд лет, и разные внешкольные достижения, а также особенности поведения. В общем, все то, что сейчас принято называть «портфолио».

Было бы, на мой взгляд, абсолютно бессмысленно прописать «раз и навсегда» все критерии, правила, процедуры отбора, которые, строго говоря, могут применяться и при отсутствии конкурса и даже при наличии «свободных мест»⁷, и пытаться зафиксировать их в «правилах приема», фиксируемых в уставе вуза. Положение на этот счет в законопроекте по ЕГЭ – это еще одно проявление недоверия «сверху». Логика в таком недоверии нет. Если вуз имеет государственную аккредитацию на реализацию программ высшего образования, значит его коллектив доказал способность обеспечивать требуемый уровень подготовки выпускников. (Хочется еще раз напомнить, что корень слова «аккредитация» - «кредо», как раз и означает «веру», «доверие»). Но качество выпускников начинается с качества абитуриентов, качества отбора среди них тех, кого именно этот коллектив должен сделать профессионалом.

Если и говорить о законном недоверии в этой ситуации, то это недоверие к результатам ЕГЭ конкретного абитуриента. На данном этапе освоения такого непростого инструмента оценивания способностей освоения программ высшего образования, каким является ЕГЭ, вуз должен иметь право перепроверять результаты этого испытания у любого абитуриента и в случае значимого расхождения принимать решение о том, засчитывать ли эти результаты, равно как и о том, кого извещать об обнаруженном браке. Такая мера будет способствовать ускоренному повышению качества контрольно-измерительных материалов, а также сокращать желание разных взрослых «порадеть» за любимых чад.

В целом, как мне представляется, доверие – это самый ценный социальный капитал, который мы можем накопить, участвуя в болонском процессе.

Литература

1. В.В.Путин, Президент Российской Федерации, Выступление на VIII съезде Российского союза ректоров. (Москва, 8-9 июня 2006 г.) // Высшее образование в России. – 2006. - №7.
2. Гребнев Л.С. Экономика высшего образования России: эволюция правовых норм и нормативов. // Вопросы экономики. - 2005. - № 10.
3. Гуртов В., Сигова С., Контингент студентов и государственные гарантии. // Высшее образование в России. – 2006. - №6.

Примечания

¹ См, например, статью 39-7: «Образовательному учреждению принадлежит *право собственности* на денежные средства, имущество и иные объекты собственности, переданные ему физическими и юридическими *лицами* в форме дара, пожертвования или по завещанию; на продукты интеллектуального и творческого труда, являющиеся результатом его *деятельности*; а также на доходы от *собственной* деятельности образовательного учреждения и приобретенные на эти доходы объекты собственности».

² Отсюда и название базовой единицы учета трудоемкости образовательных программ и их частей – credit, доверие.

³ **В их число не входит** ~~Это далеко~~ не только здравоохранение, в котором предъявляются повышенные требования к квалификациям и компетентностям, имеющим решающее значение для здоровья людей (не говоря уже о необходимости свободно владеть языком пациентов), но и образование, особенно общее, основная масса юристов, налоговиков, бухгалтеров малых и средних предприятий. Список подобных массовых профессий можно продолжать.

⁴ Напомню, что в Праге в 2001 году было принято решение, исключавшее Россию из числа возможных подписантов Болонской декларации и основанное на интересах экономической евроинтеграции, а в Берлине через два года было принято решение, дававшее России и другим странам СНГ-не членам ЕС право присоединиться к болонскому процессу на основе членства в Совете Европы.

⁵ «Мы должны в частности, рассматривать *цель* увеличения международной *конкурентоспособности* европейской системы высшего образования. Жизнеспособность и эффективность любой цивилизации могут быть измерены привлекательностью, которая ее *культура* имеет для других стран. Мы должны быть уверены, что европейская система высшего образования приобретает всемирный уровень притяжения, соответствующий нашим экстраординарным культурным и научным традициям». Болонская декларация, 1999 г.

⁶ Точнее, в качестве «заданий», финансовое обеспечение которых предусмотрено Федеральным законом от 3 ноября 2006 г. N 174-ФЗ «Об автономных учреждениях», в этом случае стало бы обучение всех принятых на бесплатной основе: как на безусловно бесплатной на конкурсной основе, так и на основе государственного образовательного кредита.

⁷ Понятие «вакансий», «свободных мест» также значительно меняется при отсутствии контрольных цифр.