

---

## УПРАВЛЕНИЕ ОБРАЗОВАНИЕМ

Е.Н. ЩЕРБАК,

кандидат исторических наук,  
профессор, первый проректор  
по учебной работе Московского  
государственного открытого  
университета

ЗАРУБЕЖНЫЕ ОБРАЗЦЫ  
СИСТЕМЫ УПРАВЛЕНИЯ  
ВЫСШИМ ОБРАЗОВАНИЕМ  
(на примере образовательных  
стандартов Франции и США)

Опыт Франции управления в области высшего образования свидетельствует о том, что в условиях активного развития мирового образовательного рынка и обострения международной конкуренции в этом сегменте деятельности добиться значимых результатов в этой области почти невозможно без целенаправленного участия и активной роли государства. Автор полагает, что разделение полномочий между федеральной властью, конгрессом, штатами, округами в области высшего образования в США может быть полезно для совершенствования системы управления высшим образованием в России.

Ключевые слова: департамент, ректор академии, учреждения высшего образования, учебные и научные программы, жесткая рыночная конкуренция.

E.N. SCHERBAK,

candidate of historical sciences,  
professor, the first vice rector on  
study Moscow state open university

FOREIGN SAMPLES OF THE  
CONTROL SYSTEM OF THE  
HIGHER EDUCATION  
(on the example of educational  
standards of France  
and the USA)

Experience of France management in the field of the higher education testifies that in the conditions of active development of the world educational market and an aggravation of the international competition in this segment of activity to achieve significant results in this area it is almost impossible without purposeful participation and an active role of the state. The author believes that division of powers between the federal authority, the congress, states, districts in the field of the higher education in the USA can be useful for improvement of a control system by the higher education in Russia.

Key words: department, rector of academy, institution of higher education, training and scientific programs, rigid market competition.

Особенность французской системы управления высшим образованием<sup>1</sup> – академии (представительства) Министерства образования на региональном уровне. Территория Франции разделена на 28 академий, каждая из которых объединяет несколько департаментов, соответствующих традиционному административно-территориальному делению Франции. Каждая академия возглавляется ректором – чиновником с широкими полномочиями по контролю и координации на всех уровнях образования, и является связующим звеном между Министерством образования и учреждениями высшего образования, осуществляет контроль над исполнением директив министра и соблюдением норм образовательного законодательства, в том числе в области высшего образования, в рамках собственной компетенции управляет округом, распределяет государственные кредиты на финансирование деятельности учреждений высшего образования.

Ректор академии входит в региональные управляющие советы учреждений высшего образования – совещательно-представительные органы, и в качестве высшего регионального администратора учреждений высшего образования обладает статусом канцлера университетов.

Администрация учебных округов, которые в управленческом плане, в свою очередь, делятся на депар-

таменты, совместно с региональными префектами и счетными палатами в пределах своей компетенции и, не ограничивая предоставленный учреждениям высшего образования законодательной автономии, осуществляют административный и финансовый контроль над их деятельностью.

Административно-исполнительная власть на региональном, окружном уровне в управлении высшим образованием осуществляется ректором-канцлером университетов и канцеляриями учреждений высшего образования. Канцелярии учреждений высшего образования – государственные учреждения для управления совместными службами и совместной собственностью учреждений высшего образования данного округа, руководит которыми административный совет в главе с президентом. Ректор-канцлер имеет полномочия обращаться в административный суд с просьбой об аннулировании решений административного совета, с которыми он не согласен. В вопросах управления учреждения высшего образования Франции получают все большую степень автономии, прежде всего в вопросах выбора и содержания учебных и научных программ, что особенно важно с точки зрения повышения конкурентоспособности французских учреждений высшего образования на образовательном рынке, характеризующемся активным участием высшей школы Франции в Болонском процессе.

Однако качество обучения, соответствие программ уровню выдава-

<sup>1</sup> Более подробно см.: *Ткач Г.Ф., Филиппов В.М., Чистохвалов В.Н.* Тенденции развития и реформы образования в мире. М.: РУДН, 2008. С. 133–141.

емых государственных дипломов является предметом контроля со стороны государства. На государственном уровне оценочные и контролирующие функции выполняют, прежде всего, Национальный оценочный комитет, Главная инспекция управления национальным образованием и наукой, а также созданный в 2000 г. Высший совет по оценке, возглавляемый чиновником Национального аудиторского агентства и состоящий из выбираемых на государственном и местном уровнях представителей различных категорий участников образовательного процесса. Деятельность всех этих структур координирует Департамент по оценке и развитию образования Министерства образования Франции.

Для поддержания высокой конкурентоспособности французской системы высшего образования и укрепления позиций страны на мировом образовательном рынке в системе управления высшим образованием создано агентство «КампусФранс» (CampusFrance), находящееся под контролем Министерства по национальному обучению, высшему образованию и науке и Министерства иностранных дел. Основной целью «КампусФранс» является продвижение французской системы высшего образования за границей на зарубежных сегментах мирового рынка высшего образования, гарантирование качества учебных программ и упрощения административных процедур при поездке на учебу во Францию, включая предоставление стипендий. Наряду с «КампусФранс» действует агентство «ЕдуФранс»

(EduFrance), продвигающее французское высшее образование на рынке, по оказанию поддержки иностранным студентам и аспирантам, осуществляющее, в том числе, консалтинговую деятельность по использованию информационных технологий в сфере высшего образования.

Опыт Франции управления в области высшего образования свидетельствует о том, что в условиях активного развития мирового образовательного рынка и обострения международной конкуренции в этом сегменте деятельности добиться значимых результатов в этой области почти невозможно без целенаправленного участия и активной роли государства. В Минобрнауке России в настоящее время это направление деятельности находится в компетенции Департамента международной интеграции и Департамента международного сотрудничества, полномочия которых размыты и не имеют четкого и корректного правового опосредования. Ужесточение конкуренции на образовательном рынке может вынудить учреждения высшего образования к заключению административных контрактов с Минобрнауке России. Повысить статус преподавателя государственного учреждения высшего образования по итогам прохождения конкурса целесообразно через приближение его статуса к государственным служащим, что, на наш взгляд, должно способствовать повышению инновационной активности преподавателей в учебном процессе.

Введение в действие Кодекса образования Франция – это первый опыт систематизации путем объединения нормативных актов в области образования в единый логический цельный акт, который, думается, необходимо использовать в целях совершенствования и российского законодательства в области образования.

В отличие от континентальных систем, система высшего образования США выстроена на фундаменте свободной и подвижной координации образовательных сообществ, а не директивной и централизованной модели управления. Самым главным отличием системы образования США является ее высокая степень децентрализации управления<sup>2</sup>. В системе образования главная роль принадлежит обществу, а не государству, разделены полномочия федеральной власти, конгресса, штатов, округов и учебных заведений. Самоуправление образованием рассматривается как высшее достижение нации<sup>3</sup>. Так, в соответствии с десятой поправкой к конституции Соединенных Штатов Америки «полномочия, не делегированные Соединенным Штатам настоящей Конституцией и не запрещенные для отдельных штатов, сохраняются соответственно за штатами либо за наро-

дом»<sup>4</sup>. Каждый из 50 штатов в соответствии с Конституцией страны обладает суверенитетом в образовательной политике, в каждом штате имеется своя система образования. Деятельность учреждений высшего образования регулируется законодательством штата, устанавливающим цели, правовую форму и виды высшего образования, формы и программы обучения и др. В кодексах штатов по образованию или сводах законов выделяются разделы, нормы которых регулируют отношения в области высшего образования. Отмечаем, что каждый штат самостоятельно определяет совокупность регулируемых отношений в области высшего образования. Как правило, на уровне штатов образовательное законодательство включает в себя и подзаконные акты в области высшего профессионального образования, которые детализируют и уточняют нормы законов штатов.

Но при этом необходимо отметить, что это не означает отсутствия федерального законодательства в США в этой области. Так, правовое регулирование высшего образования осуществляется в соответствии с титулом 20 «Образование» свода законов США<sup>5</sup>, включающего в себя две базисные главы – 8 «Говардский университет» и 28 «Средства для по-

<sup>2</sup> Система образования в США – URL // <http://www.studyabroad.ru/sysusa.php>. (дата обращения – 17.05.2011).

<sup>3</sup> Макгиннес Э. Финансовый менеджмент в сфере высшего образования: сравнительное исследование взаимоотношений вузов и штатов в США / Пер. с англ. Центр ОЭСР — ВШЭ, 2005. С. 12.

<sup>4</sup> Соединенные Штаты Америки: Конституционные акты: Пер. с англ. / Сост. В.И. Лафитский; под ред. и со вступ. ст. О.А. Жидкова. М.: Прогресс, Универс, 1993. С. 42.

<sup>5</sup> <http://uscode.house.gov> – (дата обращения – 17.05.2011)

лучения высшего образования и помощь студентам» на основании Закона «О высшем образовании»<sup>6</sup>, что явилось правовым основанием учреждения Ассоциации финансирования студенческих ссуд, обеспечивающей ликвидные средства для финансирования различных видов студенческих ссуд. При этом необходимо отметить и косвенное федеральное законодательное воздействие на программы обучения учреждений высшего образования, выражающееся в том, что им не предоставляется государственная помощь в случае несоответствия их деятельности требованиям Закона «О высшем образовании».

Правоприменение норм титула 20 «Образование» Свода законов США регламентируется титулом 34 Кодекса федеральных нормативных актов (Code of Federal Regulations)<sup>7</sup>, регулирующим правовой статус агентств по аккредитации, положения соглашений между федерацией и штатами, участие штатов в финансировании высшего образования и иные вопросы общей компетенции федерации и штатов.

Учреждения высшего образования – компетенция Управления высшего образования Департамента образования США, функционально решающего следующие вопросы:

- формирование федеральной политики;
- изменение законодательства;

<sup>6</sup> Николаев Б.В. Федеральное законодательство о высшем образовании в США // Право и образование. 2010. № 6. С. 18–27.

<sup>7</sup> Там же.

– администрирование учебных программ, которые должны быть направлены прежде всего на развитие учреждений высшего образования и расширение доступа к высшему образованию;

– требования к государственным агентствам по аккредитации учреждений высшего образования.

Система управления высшим образованием, как уже отмечалось, входит в компетенцию штатов, которые создают органы управления, отличающиеся названиями и объемами полномочий в зависимости от образовательного законодательства в том или ином штате. В каждом штате взаимоотношения власти и учреждений высшего образования строятся различными способами. Различия в них отражают разницу в общей структуре управления, политической культуре и истории. В большинстве штатов существуют специализированные органы, такие, как Совет штата по вопросам высшего образования, комиссия по высшему образованию, состоящие из представителей губернатора штата, законодательной власти, учреждений высшего образования и студентов, отвечающие за общую политику штата в области высшего образования.

Задачами органов управления высшим образованием в штатах в рамках сильно децентрализованной и автономной системы высшего образования, существующей в США являются, например<sup>8</sup>:

<sup>8</sup> Система образования в США – URL // <http://www.studyabroad.ru/sysusa.php>. – (дата обращения: 17.05.2011).

– планирование и координирование государственного и частного высшего образования не только с целью создания академически прогрессивной, но и отвечающей потребностям рынка труда, в том числе мирового, в условиях жесткой рыночной конкуренции системы высшего образования штата;

– обеспечение эффективности использования предоставляемых государственных финансовых ресурсов, направляемых на развитие учреждениям высшего образования и финансовую помощь студентам;

– консультирование органов законодательной и исполнительной власти в вопросах формирования образовательной политики и законодательства.

Существуют и иные управляющие органы секторами высшего образования, как, например, Комиссия по финансовой помощи студентам.

В США высшее образование давно обладает относительной автономией: деятельность учреждений высшего образования в определенной степени защищена от внешнего вмешательства. Во всех штатах обязанности по управлению учреждениями высшего образования передаются одному или нескольким управляющим комитетам, которые в большинстве случаев состоят из рядовых граждан штата. По своим функциям эти органы сходны с попечительскими советами в частных учреждениях высшего образования. Однако в частном секторе попечительский совет занимается делами только одного учреждения высшего образования, в то время как управляющие

комитеты обычно курируют несколько учреждений высшего образования с участием штатов.

Обычно функции управляющих комитетов таковы<sup>9</sup>:

– надзор за соответствием деятельности учреждений высшего образования законам штата;

– назначение и оценка работы ректоров,

– стратегическое планирование, бюджетирование и распределение ресурсов между учреждениями высшего образования;

– обеспечение целевого, прозрачного и ответственного использования учреждениями высшего образования выделенных ресурсов;

– сохранение активов учреждений высшего образования и проверка их на соответствие задачам учреждения;

– разработка и внедрение политики учреждения<sup>10</sup> в различных областях без согласования с внешними органами.

Выделяются следующие типы управленческого взаимодействия между властями штатов и учреждениями высшего образования<sup>11</sup>:

– отношения в области управления между властями штатов и учреждениями высшего образования соответствуют отношениям, установившимся с государственными учреждениями;

– отношения в области управления между властями штатов и учреждениями высшего образования,

<sup>9</sup> Макгиннес Э. Указ. соч.

<sup>10</sup> Там же.

<sup>11</sup> Там же.

когда они пользуются только государственной поддержкой и юридически независимы от властей штатов. В этом случае учреждения высшего образования юридически независимы от властей штата. При этом финансирование текущих административных расходов, расходов на поддержание основных фондов и целевое финансирование различных учебных программ осуществляет штат, остальные расходы покрываются за счет внебюджетных источников;

– при корпоративной модели управления бюджетное финансирование из источников штатов крайне незначительно и в основном представляет собой гранты для студентов, чтобы снизить стоимость их обучения. Для этой модели управления характерна юридическая независимость учреждений высшего образования.

Наиболее эффективен, с нашей точки зрения, второй тип отношений, при котором финансирование текущих административных расходов, расходов на поддержание основных фондов и целевое финансирование различных вузовских программ осуществляется из бюджета штата, а остальные расходы покрываются за счет внебюджетных источников. Этот тип значительно расширяет финансовые возможности: с одной стороны, отсутствует запрет на деятельность приносящую доход, а с другой – всегда есть бюджетное финансирование по таким важным статьям, как текущие административные расходы, расходы на поддержание основных фондов, целевое финансирование различных вузовских программ. Это – аналог многоканального финанси-

рования вузов, к которому должны подойти российские федеральные государственные бюджетные образовательные учреждения высшего профессионального образования в новой системе финансирования, которую планируется полностью ввести с 2013 г.

Первый тип страдает отсутствием возможности самостоятельно зарабатывать деньги, а при недостаточности бюджетного финансирования безотлагательно возникают негативные последствия. Такой тип был характерен для советских учреждений высшего образования, а в перспективе будет у казенных учреждений высшего профессионального образования в новой системе финансирования, как правило, вузов силовых структур.

Третий тип не предусматривает поступлений из бюджетов любого уровня, а финансирование осуществляется только от платных образовательных услуг и от других разрешенных видов приносящей доход деятельности. Этот тип характерен для российских негосударственных учреждений высшего профессионального образования.

Необходимо иметь в виду, что в соответствии с новой системой финансирования предусматривается возможность участия и негосударственных, и автономных, и бюджетных учреждений высшего профессионального образования в конкурсе на заключение государственного контракта на предоставление образовательных услуг, т.е. на получение финансирования из бюджетов различных уровней. Критерии для определения стоимости таких услуг сейчас

активно разрабатываются. Пока за основу взяты специальности (направления), которые государство считает приоритетными для экономики (например, нанотехнологии, информационные технологии). Таким образом, теоретически третий тип самый рискованный, так как в случае неудовлетворительного управления таким вузом негативные последствия могут привести к его несостоятельности (банкротству).

Все учреждения высшего образования США попадают под полномочия шести региональных аккредитационных органов<sup>12</sup>. Определив путем согласования основные принципы аккредитации, каждое региональное агентство добивается того, чтобы все учреждения высшего образования отвечали согласованным требованиям, предъявляемым к образовательному процессу.

В распределении доходов на мировом рынке высшего образования США традиционно занимают первое место, что свидетельствует об их высокой конкурентоспособности в экспорте знаний<sup>13</sup>. Деятельность США мировом образовательном рынке весьма диверсифицирована, управление ею ведет Бюро по делам культуры и образования Государственного департамента США. Учреждения высшего образования

«пропитываются» директивами о важности набора иностранных студентов, о международной образовательной политике, о глобальных образовательных системах и проведении мероприятий по поддержке атмосферы доброжелательности во взаимоотношениях с иностранными студентами. Консультационные центры образования в США (более 450), в которых оперативно предоставляется информация о возможностях получения образования в США и о получении наилучшим образом доступа к этим возможностям, пронизывают страны всех континентов.

Институт международного образования в США<sup>14</sup> как крупнейший международный тренинговый центр на образовательном рынке, благодаря высокопрофессиональным программам (более 250), предоставляет возможность повышать образовательный уровень приблизительно 18 000 преподавателям, студентам и специалистам. Главные источники финансирования деятельности Института международного образования: Государственный департамент США, Агентство по международному развитию США, Департамент энергетики США и Всемирный банк.

Ассоциация международных деятелей образования, основанная как национальная ассоциация консультантов зарубежных студентов, сотрудничает с посольствами большинства стран – членов ООН и отве-

<sup>12</sup> Система образования США: контроль над системой образования и ее развитие – URL // <http://www.infousa.ru/education/ch2.htm>. – (дата обращения – 17.05.2011).

<sup>13</sup> Айдрус И.А., Филиппов В.М. Мировой рынок образовательных услуг. М.: РУДН, 2008. С. 7–19.

<sup>14</sup> [http://www.iie.org//Content/NavigationMenu/About\\_IIE1/Mission\\_and\\_Profile/MissionandProfile.htm](http://www.iie.org//Content/NavigationMenu/About_IIE1/Mission_and_Profile/MissionandProfile.htm). (дата обращения – 17.05.2011).



чает за помощь и консультирование студентов, прибывших для обучения в США. Деятельность Ассоциации, состоящей из различных фондов, исследовательских центров, международных и национальных корпораций, охватывает: 1) развитие международного образования путем внедрения международных программ обучения; 2) обеспечение возможности профессионального роста студентов; 3) разработку стандартов обучения; 4) предоставление грантов. Огромные затраты<sup>15</sup> и эффективная деятельность специализированных учреждений США на мировом образовательном рынке обеспечивают лидирующее положение США страны в данной области.

Рассматривая особенность системы управления высшим образованием в США, отмечаем, что разделение полномочий между федеральной властью, конгрессом, штатами, округами в области высшего образования может быть полезно для совершенствования системы управления высшим образованием в России, так как в этой сфере пока очень низок уровень муниципального (местного) управления.

В условиях жесткой рыночной конкуренции подходы к планированию и координации государственного и частного высшего образования могут быть полезны при админист-

<sup>15</sup> По данным А.Л. Арефьева, совокупный бюджет специализированных учреждений США превышает 1 млрд. долларов. См.: Арефьев А.Л. Российские вузы на международном рынке образовательных услуг. М.: Центр социального прогнозирования, 2007. С. 26.

ративно-правовом регулировании деятельности в сегментах государственного и негосударственного высшего образования. Административно-правовые формы регулятивного воздействия для обеспечения эффективности использования предоставляемых государственных финансовых ресурсов, направляемых на развитие учреждениям высшего профессионального образования и финансовую помощь студентам, могут быть полезными при переходе на новую систему финансирования российских учреждений высшего образования, а также для формирования нормативной базы образовательного кредитования.

#### Библиографический список:

1. Айдрус И.А., Филиппов В.М. Мировой рынок образовательных услуг. М.: РУДН, 2008. С. 7–19.
2. Арефьев А.Л. Российские вузы на международном рынке образовательных услуг. М.: Центр социального прогнозирования, 2007. С. 26.
3. Макгиннес Э. Финансовый менеджмент в сфере высшего образования: сравнительное исследование взаимоотношений вузов и штатов в США / Пер. с англ. Центр ОЭСР — ВШЭ, 2005. С. 12.
4. Николаев Б.В. Федеральное законодательство о высшем образовании в США // Право и образование. 2010. № 6. С. 18–27.
5. Система образования в США – URL // <http://www.studyabroad.ru/sysusa.php>.
6. Соединенные Штаты Америки: Конституционные акты: Пер. с англ. / Сост. В.И. Лафитский; под ред. и со вступ. ст. О.А. Жидкова. М.: Прогресс, Универс, 1993. С. 42.
7. Ткач Г.Ф., Филиппов В.М., Чистовалов В.Н. Тенденции развития и реформы образования в мире. М.: РУДН, 2008. С. 133–141.