

УДК 336.025; 378.4

## РИСКИ, СВЯЗАННЫЕ С РЕФОРМИРОВАНИЕМ НАЦИОНАЛЬНОЙ СИСТЕМЫ ОБРАЗОВАНИЯ: ПРОБЛЕМЫ ОЦЕНКИ И УПРАВЛЕНИЯ

Казак А.Ю., Слепухина Ю.Э.

ФГАОУ ВПО «Уральский федеральный университет имени первого Президента России Б.Н. Ельцина», Екатеринбург, e-mail: [Julya.Slepuhina@yandex.ru](mailto:Julya.Slepuhina@yandex.ru)

В статье авторами исследуются риски, возникающие в современной российской системе высшего профессионального образования, реализация которых является следствием реформирования системы. Проведен анализ рисков, исследованы методы их хеджирования и минимизации в соответствии со структурой, изложенной в Государственной программе развития образования в РФ на 2013–2020 гг. Выявлено, реализация каких рисков может повлечь за собой наиболее негативные последствия с точки зрения соответствия главному критерию оценки системы образования, а именно, качества образовательных услуг. Авторами предложено риски, реализация которых представляет собой отрицательный исход для образовательного учреждения, называть *угрозами*, а риски, последствия реализации которых проявляются в положительных, благоприятных изменениях, называть *возможностями*, поскольку эффект от проводимых реформ в системе образования может быть как положительным, так и отрицательным, в зависимости от того, какие именно риски реализуются – несущие в себе негативные или позитивные последствия. Также в работе предложена классификация рисков (угроз) и рисков (возможностей), исследованы соответствующие классификации виды рисков.

**Ключевые слова:** реформирование системы образования, риски образовательных учреждений, угрозы, возможности, оценка, анализ рисков, минимизация, управление рисками

## RISKS REFORM OF THE NATIONAL EDUCATION SYSTEM: THE PROBLEM OF THE EVALUATION AND CONTROL

Kazak A.Y., Slepukhina Y.E.

Ural Federal University named after the first President of Russia  
B.N. Yeltsin, Ekaterinburg, e-mail: [Julya.Slepuhina@yandex.ru](mailto:Julya.Slepuhina@yandex.ru)

In this article the authors examine the risks arising in the modern Russian system of higher education, the implementation of which is the consequence of reform. The analysis of risk, the methods of their hedging and minimizing according to the structure outlined in the State Program for Development of Education in Russia in 2013–2020 GG Identified, implementation risks which may result in the most negative consequences in terms of meeting the main criteria of evaluation of the education system, namely, the quality of educational services. The authors suggested risks that a negative outcome for the educational institution, call threats and risks, the implications of which are manifested in the positive, favorable changes as a possible, because of the effect of the reforms in the education system can be both positive and negative-tion, depending on exactly what the risks are realized – carrying a negative or positive consequences. Also in the paper a classification of risks (threats) and risks (opportunities), investigated the appropriate classification of the risks.

**Keywords:** education reform, the risks of educational institutions, threats, opportunities, evaluation, risk analysis, minimization, risk management

При переходе Российской Федерации с экспортно-сырьевого курса развития на инновационный, социально ориентированный неизбежно возникают новые требования к российской системе образования. Не останавливаясь подробно на их сути и причинах возникновения, необходимо отметить, что несоответствие этим требованиям отечественной образовательной системы может стать одним из серьезных факторов торможения социально-экономического развития страны. Преодоление этой опасности возможно через дальнейшую модернизацию российского образования, требующую значительных усилий и ресурсных затрат.

Инновационные действия Президента и Правительства РФ не заставили себя долго ждать: весной 2012 г. бывший министр образования Андрей Фурсенко предложил вдвое сократить количество бюджетных мест в вузах; в июле 2012 г. президент Вла-

димир Путин дал Минобрнауки поручение разработать и утвердить программу реструктуризации слабых вузов; затем премьер-министр Дмитрий Медведев заявил, что в приоритетах создание крупных университетских центров. Катализатором этого процесса, несомненно, стало принятие в конце 2012 года закона «Об образовании в РФ» [3]. На наш взгляд, можно выделить две основные точки зрения на перспективы отечественного образования. Первая, продвигаемая главным образом оппозиционными силами, а также рядом известных представителей образовательного и политологического сообщества, сводится к тому, чтобы сохранить сложившуюся в советское время систему образовательных стандартов. Вторая принадлежит руководству Минобрнауки России и состоит в том, что в сфере образования необходимы революционные преобразования с целью приведения ее

в соответствие с требованиями времени. На самом деле есть и третья, исповедуемая во многом западными экспертами и политиками. Она исходит из того, что Россия, как всякая развивающаяся страна, вовсе не обязана иметь совершенную систему образования. Ей достаточно лишь решить проблему всеобщей грамотности.

Действительно, советская образовательная школа являлась одной из лучших в мире и полностью соответствовала своему времени, если даже не опережала его. Но жизнь не стоит на месте, и, по мнению научного руководителя Института проблем образовательной политики А. Адамского, нынешние университетские программы «базируются не на последних технологиях, не на том, что представляет собой передовой уровень, а на каких-то достаточно старых методических разработках» [4]. Поэтому сохранение прежних образовательных стандартов вряд ли сможет как-либо помочь решению проблемы. Эксперты из образовательной сферы считают современное положение в отечественном образовании сложным. Они не исключают того, что сегодня потребуются самые решительные действия, аналогичные силовой индустриализации 30-х годов прошлого века.

В этом смысле предложения вариантов решения этих проблем министром образования, на первый взгляд, вполне креативны и соответствуют духу времени. Основу преобразований, запланированных Дмитрием Ливановым, должен составить так называемый проектный подход. По замыслам министра, вузы будут призваны максимально вовлекать в учебный процесс ведущие отраслевые предприятия и компании. Как показывает практика, их топ-менеджеры, априори заинтересованные в подобных контактах с учебными заведениями, готовы охотно делиться своим опытом и знаниями. Такие отношения должны быть закреплены договорными обязательствами по участию преподавателей, студентов и даже наиболее подготовленных абитуриентов в реальных проектах организаций. Словом, в ближайшем будущем вузы призваны стать не чем иным, как эффективными предприятиями. Стоит отметить, что технологии проектного подхода вошли в пятерку основных образовательных трендов 2013 года, по версии Cornell University (США) и журнала Forbes.

Насколько такой сценарий реалистичен? Подобный опыт успешно практикует целый ряд ведущих западных университетов, в том числе и Стэнфорд, и МИТ. Есть аналогичные примеры и в России. Технологии проектного подхода с успехом используются в МФТИ, МИФИ и других вузах.

Безусловно, сегодня становится очевидным необходимость реформирования современной системы образования, но процесс этот сопряжен с возникновением целой группы рисков, реализация которых может еще более усугубить создавшееся положение и просто уничтожить положительные моменты, присутствующие сейчас в системе российского образования.

Следует отметить, что специфика деятельности высшего профессионального учебного заведения в условиях рыночной экономики, острой конкуренции и неустойчивой конъюнктуры подвержена рискам вообще, а в условиях реформирования образования особенно. Для минимизации риска необходимо учитывать многофакторность данной деятельности, поскольку высшее учебное заведение производит продукцию и услуги для разных категорий потребителей.

При этом существует официальная, формализованная в рамках Государственной программы РФ «Развитие образования» на 2013–2020 гг. [1], позиция относительно структуры, видов рисков, методов их хеджирования и минимизации.

Итак, к основным рискам реализации Государственной программы относятся:

финансово-экономические риски – недофинансирование мероприятий Государственной программы, в том числе, со стороны регионов, муниципалитетов, образовательных организаций;

нормативные правовые риски – принятие или несвоевременное принятие необходимых нормативных актов, внесение существенных изменений в Законопроект, влияющих на мероприятия Государственной программы;

организационные и управленческие риски – недостаточная проработка вопросов, решаемых в рамках Государственной программы, недостаточная подготовка управленческого потенциала, неадекватность системы мониторинга реализации Государственной программы, отставание от сроков реализации мероприятий;

социальные риски, связанные с сопротивлением населения, профессиональной общественности и политических партий и движений целям и реализации Государственной программы.

Финансово-экономические риски связаны с возможным недофинансированием ряда мероприятий, в которых предполагается софинансирование деятельности по достижению целей программы. Минимизация этих рисков возможна через заключение договоров о реализации мероприятий, направленных на достижение целей программы,

через институционализацию механизмов софинансирования.

Устранение (минимизация) нормативных рисков связано с качеством планирования реализации Государственной программы, обеспечением мониторинга ее реализации и оперативного внесения необходимых изменений.

Организационные и управленческие риски. Ошибочная организационная схема и слабый управленческий потенциал (в том числе недостаточный уровень квалификации для работ с новыми инструментами) могут приводить к неэффективному управлению процессом реализации Государственной программы, несогласованности действий основного исполнителя и участников Государственной программы, низкому качеству реализации программных мероприятий на территориальном уровне и уровне образовательных организаций. Устранение риска возможно за счет организации единого координационного органа по реализации Государственной программы и обеспечения постоянного и оперативного мониторинга (в том числе социологического) реализации Государственной программы и ее подпрограмм, а также за счет корректировки программы на основе анализа данных мониторинга. Важным средством снижения риска является проведение аттестации и переподготовка управленческих кадров системы образования, а также опережающая разработка инструментов мониторинга до начала реализации Государственной программы.

Социальные риски могут реализовываться в сопротивлении общественности осуществляемым изменениям, связанном с недостаточным освещением в средствах массовой информации целей, задач и планируемых в рамках Государственной программы результатов, с ошибками в реализации мероприятий Государственной программы, с планированием, недостаточно учитывающим социальные последствия. Минимизация названного риска возможна за счет обеспечения широкого привлечения общественности к обсуждению целей, задач и механизмов развития образования, а также публичного освещения хода и результатов реализации Государственной программы. Важно также демонстрировать достижения реализации Государственной программы и формировать группы лидеров.

Следует отметить, что с точки зрения соответствия главному критерию оценки системы образования, а именно, качества образовательных услуг, наиболее негативные последствия может повлечь за собой реализация таких рисков, как социальные, организационные и управленческие. С нашей

точки зрения, наибольший интерес представляет рассмотрение и анализ рисков, не формализованных в рамках различных нормативных документов, а фактически возникающих в реальной действительности образовательных учреждений и являющихся следствием реформирования системы российского образования. Отметим, что *риск вообще – это категория финансовая, поскольку негативная реализация риска (возникновение ущерба) оценивается, прежде всего, в стоимостном (денежном) выражении*. Причем, под *риском вообще мы понимаем возможность возникновения ситуации, исход которой может быть как отрицательным, так и положительным, причем характерной особенностью этой ситуации является неопределенность информации, используемой при принятии решения* [8]. Эффект от проводимых реформ в системе образования, на самом деле, может быть как положительным, так и отрицательным, в зависимости от того, какие именно риски реализуются – несущие в себе негативные или позитивные последствия.

Поэтому, на наш взгляд, имеет смысл риски, реализация которых представляет собой отрицательный исход для образовательного учреждения, называть *угрозами*, а риски, последствия реализации которых проявляются в положительных, благоприятных изменениях, называть *возможностями*.

Итак, по нашему мнению, основные угрозы для высшего профессионального образования, вызванные реформированием системы образования, проявляются в следующем:

1. *Отсутствие положительного синергетического эффекта от объединения разнопрофильных (по культуре, традициям, организации образовательного и научного процесса, не говоря уже о различиях в направлениях подготовки, профилях, образовательных программах) университетов в Федеральные университеты*. Это проявляется и в неадекватной системе оплаты труда профессорско-преподавательского состава (учебная нагрузка ППС из года в год возрастает, заработная плата сокращается, при этом фонд оплаты труда административно-управленческого персонала (АУП) увеличивается), и в снижении качества подготовки студентов (поскольку преподаватели вынуждены искать дополнительный заработок вне университета, следовательно, все меньше времени будет уделяться разработке новых интерактивных курсов и подготовке к лекциям).

2. *Существенное сокращение профессорско-преподавательского состава*. В со-

ответствии с принятым под Новый 2013 год распоряжением Правительства РФ от 30 декабря 2012 г. № 2620-р План мероприятий («дорожная карта») [2] за 6 лет правительство собирается сократить 44% профессорско-преподавательского состава, иными словами, оставить без работы 139427 специалистов. Сохранивших рабочее место ждёт увеличение аудиторных часов на 28%. При этом число студентов на 1 преподавателя увеличится с 9,4 человек в 2012 г. до 12 в 2018 г.

3. *Снижение качества образования выпускников бакалавриата (по сравнению со специалитетом) и, как следствие, снижение востребованности таких выпускников со стороны работодателей.* На с. 105 распоряжения [2] указано, что в 2018 г. среди студентов вузов должно быть не менее 30% обучающихся по программам прикладного бакалавриата. На 2012 г. их не было вообще, и не удивительно, поскольку прикладной бакалавриат – это программы прежних техникумов, но если раньше техникум давал среднее профобразование, то бакалавриат – это уровень высшего образования. После получения такого образования выпускник сможет сразу приступить к исполнению обязанностей высококвалифицированного рабочего. По программам прикладного бакалавриата будут обучать и колледжи, которые приобретут статус вузов, и нынешние вузы, если имеют соответствующую материально-техническую базу. Как конкретно будет проходить превращение средне-специального образования в высшее, предположить сложно, потому что понятие «прикладной бакалавриат» в новом законе об образовании отсутствует [3]. Абсурд, конечно: в законе нет, а в распоряжении правительства – есть, и с последствиями, от которых зависят судьбы высшего образования в целом, и десятков тысяч его работников в частности.

4. *Угроза оттока из вузов высококвалифицированных преподавательских кадров.* Уже упомянутое увеличение нагрузки также не будет способствовать повышению качества образовательного процесса: если в советском вузе средняя учебная нагрузка составляла 600-700 часов в год, то сейчас это обязательно не менее 900 часов, а если будет реализована «дорожная карта» [2], то станет около 1100. При таком раскладе на повышение квалификации и занятия наукой у преподавателя вряд ли останется время (отметим, что правительство при этом ждёт роста удельного веса РФ в мировых научных журналах). Да и качество обучения будет только падать, если студентов в группах всё больше, а времени на них меньше

и меньше. В итоге процесс обучения превратится в промышленный конвейер для первичной обработки древесины. Поэтому из вузов по собственному желанию будут уходить те, кто привык работать творчески и качественно. Бесспорно, они найдут применение своему профессионализму и в других странах, и в частных вузах, свободных от феодально-бюрократического коллизий.

5. *Формализация и бюрократизация педагогического процесса,* когда кроме заполнения бесчисленных документов, форм и отчетов, прямым образом не связанных с учебным процессом, времени у доцента и профессора больше ни на что не остается – ни на живое общение со студентами, ни на науку. И это при ежегодном росте аудиторной нагрузки. Чем, например, занимаются сегодня преподаватели абсолютно всех российских вузов? Составлением рабочих программ по учебным направлениям и профилям в соответствии с министерскими бакалаврско-магистерскими Федеральными государственными стандартами образования третьего поколения. В среднем таких программ по направлениям подготовки бакалавриата и магистратуры по каждой кафедре приходится проектировать и готовить более 50 штук. Объем каждой рабочей программы – не менее 60–70 страниц, где, помимо стандартного учебного плана, списка литературы и электронных информационных ресурсов, надо непременно прописать, какие компетенции Госстандарта по тому или иному направлению конкретно покрывает предмет, по которому пишется рабочая программа. Кроме этого, должны быть указаны вопросы к зачету, к экзамену и для самоконтроля студентов, а также темы возможных контрольных и рефератов; должно быть приведено несколько вариантов тестов, перечислены «современные» методы ведения занятий (с указанием их точного количества) – типа «лекции-визуализации» или «групповой дискуссии»; указано, какие есть технические средства и учебные площади для успешной реализации данной программы, сколько в библиотеке книг и в каком количестве по соответствующей тематике и т.д.

Чего же планирует правительство добиться этими мерами? В чем же тогда заключаются благоприятные возможности (риски, последствия реализации которых имеют позитивные изменения), перспективы улучшения, роста как для системы образования в целом, так и для преподавателя в частности? В соответствии с тем же распоряжением Правительства [4] – это:

- повышение качества высшего профессионального образования;

- развитие кадрового потенциала высшего профессионального образования;
- создание опережающего научно-технического задела в Российской Федерации по приоритетным направлениям развития науки и технологий;
- повышение средней заработной платы профессорско-преподавательского состава к 2018 г. до 200% к средней з/п по региону.

Но в чем тогда цель этой бессмысленной канцелярской работы, навязанной чиновниками всей нашей Высшей школе? Ведь так убивается самое главное, на чем от века стояла и стоит вузовская жизнь – *любовь преподавателя к своему предмету и к студенту*. Но любовь к знанию может быть только свободной, и без этой академической свободы – свободы любить свой предмет, свободы познавать и дарить полученное знание – не будет никакого «качества образования», никакой продуктивной вузовской науки, никакой рациональной организации педагогического процесса и никакого уважения к достоинству преподавателя. Доказать это чрезвычайно просто: *изобретение всевозможных критериев качества образования и центров по контролю за ним прямо пропорционально неуклонному падению этого качества*.

#### Список литературы

1. Государственная программа развития образования в РФ (от 08.10.2012, № 62077) // Официальный сайт Правительства РФ.
2. Распоряжение Правительства РФ от 30 декабря 2012 г. № 2620-р «План мероприятий («дорожная карта») «Изменения в отраслях социальной сферы, направленные на повышение эффективности образования и науки» // Официальный сайт Правительства РФ.
3. Федеральный закон «Об образовании в РФ» от 29.12.2012 № 273-ФЗ // Официальный сайт Правительства РФ.
4. Адамский А. Развитие региональной экономики системы профобразования: направления, механизмы, институты // www.eurekanet.ru.
5. Кузбасский С. Российское образование – будущее за проектным подходом. – [http:// netreforme.org](http://netreforme.org).
6. Лаврухина Е.А. Трансформация сферы образования: факторы социального риска. – URL: [http://www.aha.ru/moscow64/educational\\_book](http://www.aha.ru/moscow64/educational_book).
7. Миронов В.В. Реформа образования – палка о двух концах. – URL: <http://www.ru/projects/obrdocl>.

8. Слепухина Ю.Э. Управление финансовыми рисками организации: инновационные методы оценки и анализа // Страхование дело. – 2011. – № 2.

#### References

1. Gosudarstvennaja programma razvitija obrazovanija v RF (08.10.2012, no. 62077) (State Program for Development of Education in the Russian Federation). Official site of the Government of the Russian Federation
2. Rasporjaghenie Pravitel'stva RF ot 30 dekabnja 2012 g. no. 2620-r «Plan meroprijatij («doroghnaja karta») «Izmenenija v otrasljah social'noj sfery, napravlennye na povybenie jeffektivnosti obrazovanija i nauki» (Russian Federation Government Decree Government on December 30, 2012 no. 2620-p «Action Plan (the «pre-road map»), Changes in the social sphere to improve the effectiveness of education and science») / Official site of the Government of the Russian Federation
3. Federal'nyj zakon «Ob obrazovanii v RF» ot 29.12.2012 no. 273-FZ (Federal Law «On Education in the Russian Federation» dated 29.12.2012 no. 273-FZ). Official site of the Government of the Russian Federation
4. Adamskij A. Razvitie regional'noj jekonomiki sistemy profobrazovanija: napravlenija, mehanizmy, instituty (Development of Regional Economics of education: trends, mechanisms, institutions). www.eurekanet.ru.
5. Kuzbasskij S. Rossijskoe obrazovanie – budushee za projektym podhodom (Russian education – the future of design approach). <http://netreforme.org>.
6. Lavruhina E.A. Transformacija sfery obrazovanija: faktory social'nogo riska. (Transformation of education: social risk factors). URL: [http://www.aha.ru/moscow64/educational\\_book](http://www.aha.ru/moscow64/educational_book).
7. Mironov V.V. Reforma obrazovanija – palka o dvuh koncah. (Education reform – a double edged sword). URL: <http://www.ru/projects/obrdocl>.
8. Slepuchina Ju. Je. Upravlenie finansovymi riskami organizacii: innovacionnye metody ocenki i analiza (Financial risk management organization: innovative assessment methods and analysis). Strahovoe delo (Insurance). 2011, no. 2.

#### Рецензенты:

Криворотов В.В., д.э.н., профессор, заведующий кафедрой экономики производственных и энергетических систем Высшей школы экономики и менеджмента ФГАОУ ВПО «Уральский федеральный университет им. первого Президента Б.Н. Ельцина», г. Екатеринбург;

Платонов А.М., д.э.н., профессор, заведующий кафедрой экономики и управления строительством и рынком недвижимости Высшей школы экономики и менеджмента ФГАОУ ВПО «Уральский федеральный университет им. первого Президента Б.Н. Ельцина», г. Екатеринбург.

Работа поступила в редакцию 15.02.2013.