

ОБРАЗОВАНИЕ ЗА РУБЕЖОМ

РЕФОРМИРОВАНИЕ ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ В ВЕЛИКОБРИТАНИИ: НОРМАТИВНО-ЦЕННОСТНЫЙ АСПЕКТ¹

ЗОЛОТАРЕВА Елизавета Васильевна – канд. филос. наук, ст. науч. сотрудник, Российский университет дружбы народов. E-mail: zolotarjova@gmail.com

Аннотация. Эволюция политики реформирования высшего образования в Великобритании при переходе от бинарной системы к унитарной рассматривается в контексте существующих альтернативных подходов к выбору стратегических приоритетов, форм и методов регулирования образовательного пространства, сформулированных в программных докладах лорда Робинса (1963), лорда Диринга (1997) и лорда Брауна (2010).

Противоречивость правительственного курса реформ, проводимого в последнее 25-летие, рассматривается как отражение напряженности между социально-культурной и экономической функциями образования. В его основе лежит противостояние технократического и социально-гуманистического подходов к решению проблемы адаптации высшей школы к новой технологической и социальной реальности XXI в. со стороны лейбористов и консерваторов. Конфликт интерпретаций принципов социальной справедливости, свободы выбора, ответственности и эффективности основными политическими акторами проецируется на их выбор стратегии формирования отношений «нового» партнерства между агентами системы высшего образования – университетами, студентами, бизнесом, государством.

Ключевые слова: сектор высшего образования в Великобритании, реформа высшего образования, программа лорда Диринга, социальные нормы, регулирование сферы образования, политика лорда Брауна, унитарная система, конфликт интерпретаций

Для цитирования: Золотарева Е.В. Реформирование высшего образования в Великобритании: нормативно-ценностный аспект // Высшее образование в России. 2017. № 208 (1). С. 156–168.

К особенностям действующей в Великобритании системы высшего образования принято относить высокую дифференциацию высших учебных заведений, значительные региональные различия в режиме их функционирования, ориентацию на массовую доступность для всех слоев общества и интернациональную открытость.

Начало модернизации сектора высшего образования связывают с принятием «Закона об образовании» (1944) и с докладом комиссии лорда Робинса (1963), когда были заложены нормативные и концептуальные основы государственной политики в данной

области. В докладе были сформулированы базовые принципы реформы, обеспечившие трансформацию английской высшей школы как кластера автономных элитарных «классических» университетов («Оксбридж»), регионально и организационно разобщенных и немногочисленных, в массовый демократический институт, основанный на меритократическом принципе «открытости для всех, кто стремится к получению высшего образования и кто обладает необходимыми способностями и знаниями» [1]. Расширение числа университетов и рост количества выпускников

¹ Статья подготовлена при поддержке РГНФ, грант № 15-03-00573.

школ, которые могли бы получить доступ к высшему образованию, рассматривались в то время в качестве приоритетной задачи. Успешному развитию высшей школы способствовали начавшийся в послевоенный период бурный рост экономики, нуждавшаяся в высококвалифицированной рабочей силе, демографические изменения, связанные с послевоенным бэби-бумом, рост численности и мобильности населения. Социальной базой динамичного развития стал активно формирующийся средний класс. Как отмечает С. Маргинсон, «впервые в истории в период после II мировой войны работа и учеба стали более значимы для открытия пути к “вершине” социальной пирамиды, нежели унаследованное богатство» [2, р. 3].

Параллельно с расширением существующего университетского сектора, дающего классическое академическое образование и ориентирующего выпускников на дальнейшее занятие научными исследованиями, на развитие фундаментальной теории в естественнонаучных и гуманитарных областях знания, формировался альтернативный «неуниверситетский» государственный сектор высшей школы, представленный политехническими и педагогическими институтами, профессионально ориентированными и рассчитанными на подготовку специалистов для практической работы во всех отраслях национальной экономики. Программа обучения в них не требовала от студентов и преподавателей занятия научными исследованиями, а финансирование и контроль осуществлялись региональными и местными органами управления. Возникшая в ходе реформы «бинарная» система высшего образования позволила сочетать частные, государственные и региональные формы управления университетами, поддерживать высокое качество обучения и обеспечивать его доступность, не разрушая ранее сложившейся автономии «старых» университетов и региональных вузов.

Рассматривая образование как общественное благо, государство проводило социально-ориентированную политику, поощряя университеты к увеличению количества обучающихся студентов за счёт приёма значительного числа способной молодежи из средних и низших слоев общества. Так, в 1938/1939 учебном году в университетах и педагогических колледжах Британии обучалось около 69 тыс. студентов, а в 1962/1963 г. их количество увеличилось до 216 тыс.; на университетский сектор приходилось немногим более половины – 118 тыс. Планировалось в течение последующих 20 лет удвоить количество студентов, получающих очное высшее образование в обоих секторах системы, ежегодно увеличивая численность поступающих [1]. Размер государственного финансирования вуза зависел от показателей приема студентов с учётом средств, затрачиваемых на преподавание, организацию и материальное обеспечение их обучения. Департамент образования и науки участвовал только в выработке общей стратегии развития образования, не требуя от университетов подробного отчёта о реализации полученных средств. Государственное финансирование защищало университеты от воздействия рынка, причём размер необходимой финансовой помощи определялся самим университетским сообществом. Ежегодные блок-гранты, выделяемые из государственного бюджета, распределялись правительством через Совет по финансированию университетов (UFC) и составляли около 90% получаемых университетами финансовых средств. Одновременно правительством проводилась работа по повышению уровня и качества образования в школах и колледжах, вносились изменения в учебные программы, открывались курсы повышения квалификации учителей.

Бинарная система образования, массовая и демократичная, основывающаяся на принципах социальной справедливости, стала своеобразной идеальной-типической

моделью, с которой соотносились последующие реформы.

Эпоха динамичного развития и роста системы высшего образования сменилась периодом стагнации и кризиса в 80-е – начале 90-х годов. Поддержание на высоком уровне качества массового и доступного высшего образования требовало значительных затрат, которые вели к финансовой «перегрузке» государства. Возникла напряжённость между финансовыми обязательствами государства и его финансовыми возможностями. Разрешение сложившейся конфликтной ситуации правительство консерваторов, пришедшее к власти в 1979 г., видело в коррекции стратегии развития высшего образования и реструктурировании экономики на рыночной основе – в политике «тэтчеризма». С целью ослабления финансового давления на государство и поощрения вузов к более активному использованию научно-технического потенциала для самостоятельного улучшения своего финансового положения правительство приняло решение о переходе от бинарной системы высшего образования к унитарной и началу формирования рынка образовательных услуг.

Нормативным основанием создания единого конкурентного пространства стал принятый в 1992 г. Закон «О дальнейшем и высшем образовании», предоставивший всем высшим учебным заведениям (политехническим и педагогическим институтам и колледжам и эквивалентным им учебным заведениям) статус университета и право заниматься научно-исследовательской деятельностью и присваивать ученые степени (при соответствии качества образовательных услуг установленным стандартам). С 1992 г. все университеты конкурируют за фонды на равной основе, все должны следовать единым правилам и применять единые критерии оценки; все степени, где бы они ни присуждались, стали официально равноценными. Принятие Закона (1992) привело к радикальному изменению обра-

зовательного ландшафта: общее количество учреждений в секторе высшего образования возросло до 176 (из них 115 – университеты) в сравнении с 31 университетом в 60-годы (с поправкой на невключённость в данную статистику колледжей и институтов, предоставляющих профессиональное образование) [3, р. 41].

Инициированная консервативной партией реформа рассматривалась общественным мнением как некритический перенос неолиберальной модели реформирования экономики на сферу образования и воспринималась как «разрыв» с демократической традицией и основополагающими принципами реформы 1963 г. Непопулярность политики в области высшего образования, проводимой консервативной партией, стала одной из причин поражения консерваторов на выборах 1997 г. и прихода к власти нового правительства, сформированного лейбористской партией.

Концептуальной основой проведения реформы в изменившейся политической ситуации стал доклад Независимого национального комитета исследования высшего образования, возглавляемого лордом Диригом, – «Высшее образование в обществе, которое учится» (1997). В докладе рассматривались основные направления, принципы и перспективы развития высшей школы на последующее двадцатилетие и формулировались рекомендации по ее реформированию [3].

Широкая социальная ориентация и стремление к поддержанию баланса между экономической, социальной и культурной функциями высшего образования в выборе средств достижения поставленной цели сближали установки доклада Дирига с установками доклада Робинса, обеспечивая преемственность проводимого курса реформ. Цели и задачи формулировались с учётом влияния глобализации и социокультурного контекста, вектор предстоящих изменений определялся как переход к «обучающему обществу». Ориентиром

реформы становилось создание непрерывной системы образования, которая сможет предоставить всем гражданам возможность обучения на протяжении всей их жизни, обеспечивая высокий уровень качества жизни. Требование поддержания массовости и «расширения участия» распространялось как на молодёжь из непривилегированных слоев и групп британского общества, так и на представителей национальных и конфессиональных меньшинств и инвалидов, а также на все возрастные категории населения, в том числе на тех, кто уже имел высшее образование, но нуждался в профессиональной переподготовке.

Формирование единого конкурентного пространства как следствие сближения двух секторов высшей школы способствовало проведению технологической модернизации и введению новых форм очного и заочного (дистантного) обучения, созданию сети колледжей доступного высшего образования, обеспечивающих функционирование высшей школы как системы непрерывного образования, способной удовлетворять запросы и разных слоев и групп населения, и бизнеса – «потребителей» знания. Инновационный аспект программы заключался в поддержке курса на переход к «новому» государственному менеджменту, основанному на отказе от централизованной модели распределения ресурсов, и в расширении и диверсификации источников финансирования. Большое внимание уделялось вопросам дерегулирования и привлечения на рынок образовательных услуг частных вузов, выполняющих государственные задачи, а также частных инвестиций. В экономическом разделе программы ее авторы опирались на инициативы, предпринятые предыдущим правительством. В качестве средства преодоления бюрократической и неэффективной системы централизованного финансирования высшего образования было продолжено создание сети специализированных агентств-посредников. Она включала реги-

ональные советы по финансированию высшего образования Англии (HEFCE), Уэльса (HEFCW), Шотландии (SHEFC) и департамента образования Северной Ирландии (NIEC), Агентство по обеспечению качества (QAA), Статистическое агентство (HESA), Аналитический институт высшей школы (HEPI), Агентство, ответственное за набор студентов в университеты и колледжи (UCAS), и др. Деятельность новых агентств по сбору и аналитическому обобщению информации о курсах и образовательных программах в разных университетах была направлена на обеспечение информационной прозрачности и открытости образовательного пространства, облегчающих для заинтересованных сторон – студентов, их родителей, работодателей – возможность рационального и ответственного выбора места и формы обучения. Оценка качества обучения осуществлялась в соответствии с разработанными общенациональными стандартами (RAE), учитывающими результаты как научно-образовательной, так и коммерческой деятельности вузов, включая востребованность подготавливаемых специалистов на рынке труда.

Для усиления заинтересованности университетов в улучшении качества предоставляемых ими образовательных услуг как престижного и широко востребованного товара, каковым высшее образование стало в «обществе знания», и повышения ответственности студентов как «потребителей» этого товара планировался переход на смешанную систему финансирования обучения в вузе, основанную на привлечении средств студентов в форме платы за обучение (наряду с сохраняющимися государственными инвестициями). Возможность перемещения части расходов, связанных с высшим образованием, от правительства и налогоплательщиков к студентам и их родителям рассматривалась еще консервативным правительством в период его пребывания у власти. В рамках «стратегии совместного несения расходов» введение платы за

обучение легитимировалось новой трактовкой справедливости как «равенства возможностей в сочетании с индивидуальной ответственностью» и идеей «первичности индивидуальных прав перед правами коллективными». Доклад Дириджа рекомендовал введение ежегодной платы в размере £1000 как альтернативу повышению общего налога, взимаемого со всех граждан. Предложенная мера должна была компенсировать примерно 1/4 часть государственных расходов на образование. Сумма средств, получаемых университетами за обучение в соответствии с новыми условиями, определялась количеством принятых студентов. Студенты могли оплачивать стоимость обучения за счёт семейных доходов или сбережений, либо за счёт ссуды, предоставляемой кредитными организациями под гарантии государства и распределявшейся через новые агентства-посредники, при сохранении государственного контроля за размером устанавливаемой платы, количеством принимаемых вузами студентов и условий получения и погашения ссуды.

Лейбористское правительство рассматривало предложенную меру как противоречащую программным установкам партии на бесплатное высшее образование. Введение платы за обучение Законом «Об обучении и высшем образовании» (1998) первоначально рассматривалось правительством как вынужденное и временное решение, позволяющее облегчить возникшие финансовые затруднения путём быстрого привлечения дополнительных частных средств, но связанное с нарушением принципа социальной справедливости – с усилением социального неравенства, снижением количества студентов из малоимущих слоев населения, сокращением финансирования некоммерческих специальностей и фундаментальных исследований и т.д. Более определённо свое отношение к «стратегии совместного несения расходов» и рекомендациям доклада Дириджа по переходу на кредитную систему финансирования и введению платного

обучения лейбористское правительство сформулировало в Белой Книге «Будущее высшего образования» (2003) [4].

Закон «О высшем образовании» (2004) заменил единую авансовую плату дифференцированной платой, размер которой вуз определял самостоятельно в интервале от 0 (при полном отказе от взимания платы) до максимума £3000 в год с учетом выбранной специальности. В качестве меры социальной защиты устанавливалась пороговая сумма дохода, с которой начинается погашение ссуды выпускником при получении работы с доходом в в £15000. Малоимущим студентам предоставлялись гранты – стипендии для покрытия расходов на обучение; предусматривалась мера списания непогашенной ссуды по истечении 25 лет после окончания вуза, если выпускник не сможет произвести выплат из-за низких доходов. Введение нового закона легитимировалось новой, расширенной трактовкой социальной справедливости, включающей принципы равного доступа к благосостоянию, равных возможностей, ответственности и коммуникативности. Пересмотр отношения к «стратегии совместного несения расходов» основывался на более широком понимании ответственности, включающем, наряду с ответственностью студента, ответственность правительства и вуза за обеспечение «честного доступа» к высшему образованию. Свою задачу правительство видело в том, чтобы поставить рынок на службу публичным интересам [5].

К началу нулевых годов XXI в. определились контуры и основные черты унитарной системы высшего образования. Ее отличительными признаками стали: наличие автономных университетов, являющихся самостоятельными юридическими лицами и пользующихся свободой доступа на рынок образовательных услуг; возмещение расходов на обучение за счёт государственных и частных субсидий; получение значительной части ресурсов на конкурсной основе; практика отдельного финанси-

ния обучения и научных исследований; соблюдение принципа полной информационной открытости для студентов и работодателей [6, р. 13]. За департаментом образования и профессионального обучения сохранились только функции общего управления, стратегического планирования и вопросы структуры развития высшего образования. Функции распределения финансовых средств, контроля за бюджетной отчетностью и численностью набираемых студентов, установления стандартов обучения и направлений научных исследований осуществлялись Королевской инспекцией и агентствами-посредниками. Сложившаяся систему характеризуют как «квазирыночную» [6, р. 13], или как рынок, «контролируемый государством» [7, р. 20; 8, р. 6]. Несмотря на возросшую долю частного финансирования высшей школы, решающая роль по-прежнему оставалась за государственным финансированием, на которое приходилось около 60% всех расходов на обучение.

Достоинством программы Дириджа считается выработка компромиссной стратегии реформ, направленной на поддержку равноправности и равноценности основных функций, выполняемых институтами высшей школы. Снятию остроты конфликта между неolibеральным и демократическим дискурсами, легитимирующими формы и методы организационного воплощения программных рекомендаций, способствовало, с одной стороны, принятие либеральных ценностей «новыми» лейбористами и признание ведущей роли государства и приоритетности государственного финансирования обеими партиями – с другой.

Новая стратегия реформ позволила системе открытого массового высшего образования справиться с вызовами конца XX в. и сохранить лидерские позиции в мировой экономике и науке. В настоящее время Великобритания занимает четвертое место среди стран ОЭСР по доле населения в возрасте 25–34 лет, получившего высшее об-

разование, – около 40%, превосходя по удельному весу обучающихся в вузах США, Австралию, Новую Зеландию и Японию и уступая только Норвегии, Корее и Нидерландам [9]. За время реализации программных установок доклада Дириджа продолжался рост численности зарегистрированных студентов высших учебных заведений: в период с 2000 по 2010 гг. он возрос на 19% процентов – с 1 731 570 до 2 061 410 [10, р. 24–25]. Увеличивалось финансирование высшей школы, удалось (впервые с 1976 г.) стабилизировать количество средств, выделяемых на одного студента. Вместе с тем ряд проблем, касающихся сочетания качества и массовости высшего образования, автономии вузов, социальной защищенности, устойчивого финансирования, не нашли удовлетворительного решения. Их обострение на фоне финансового кризиса 2008 г. инициировало возрождение в британском обществе дискуссии о масштабах и формах применения рыночных методов регулирования, объеме ответственности, возлагаемой на агентов образовательного процесса, о методах государственного контроля над сферой образования. Отличительной чертой нового дискурса стало расширение нормативных критериев оценки предлагаемых мер: «справедливость», «ответственность», «эффективность» начали рассматриваться в контексте минимизации рисков и негативных последствий как для агентов образовательного процесса, так и для общества в целом.

Разработка программы устойчивого финансирования высшей школы в посткризисных условиях была поручена специально созданной парламентской комиссии под руководством лорда Брауна. В докладе «Обеспечение устойчивого будущего для высшего образования: независимый отчет о финансировании высшего образования и студенческих финансах», опубликованном в 2010 г., в качестве приоритетного направления реформы рассматривается переход на более совершенную систему финанси-

рования, направленную на расширение источников инвестирования в высшее образование [11]. Формулировка шести ключевых принципов отражает стремление авторов доклада совместить коммерческую ориентацию с социально-гуманистическим подходом к реформе системы образования [11, р. 4–5]. Переход на финансирование, основанное на переменной и дифференцированной плате студентов за обучение и предоставлении вузам права самим устанавливать её размер (с учётом профиля университета и специальности, выбранной студентом), рассматривается авторами с точки зрения «расширения выбора для студента» и реализации меритократического принципа «предоставления возможности каждому, обладающему необходимым потенциалом, пользоваться выгодами, приносимыми высшим образованием». Принцип справедливости как равенства (и ответственности) реализовался в предложении введения равной платы за образование для студентов, обучающихся очно (full-time students) и заочно (part-time students). Принцип «никаких предварительных выплат», лежащий в основе требования отмены авансовой платы, и принцип «вносимая плата должна быть приемлема» (установление связи между началом выплат и получением выпускником хорошо оплачиваемой работы) рассматриваются как обеспечивающие социальную защиту и поддержание социальной справедливости, поскольку основное бремя расходов, связанных с государственным финансированием высшего образования, возлагается только на тех налогоплательщиков, которые обладают высокими доходами благодаря полученному университетскому образованию. Автономия вузов подкрепляется предоставляемым им правом устанавливать количество принимаемых студентов без согласования с государством.

Снижение роли государства в управлении сектором образования предполагало возрастание роли независимых агентств как институциональной структуры, координи-

рующей отношения между университетами и студентами и поддерживающей справедливую конкуренцию. Главная же регулирующая роль отводилась рынку как инструменту, позволяющему обеспечить приток новых инвестиций и повысить эффективность их использования вузами в конкурентной борьбе за студентов – одновременно инвесторов и потребителей образовательных услуг.

После майских выборов 2010 г., на которых ни одна из ведущих партий не получила абсолютного большинства голосов (лейбористы – 29%, консерваторы – 36,5%), сложилась ситуация так называемого «подвешенного парламента». Консервативной партии, получившей относительное большинство голосов, пришлось формировать правительство в коалиции с либеральными демократами, придерживавшимися по ряду вопросов иных, зачастую противоположных, программных установок, включая вопросы реформы высшего образования в условиях посткризисного развития.

Рекомендации доклада лорда Брауна, относящиеся к изменениям в системе финансирования обучения в университетах, дополненные внесенным правительством предложением об установлении максимально допустимой платы за обучение в размере £9000, рассматривались на заседании правительства 3 ноября 2010 г. при обсуждении программы сокращения государственных расходов на социальную сферу. Их реализация подчинялась принятой коалиционным правительством стратегии «жестких мер» экономии, направленной на устранение рекордного за весь послевоенный период дефицита бюджета, составлявшего на момент рассмотрения £156 млрд. На парламентских слушаниях в Палате Общин 9 декабря 2010 г. предложение о трехкратном увеличении платы за обучение в университетах было принято после острой дискуссии с перевесом в 21 голос в форме внесения поправки

в параграф 24 Закона «О высшем образовании» 2004 г.

Решение о повышении платы за обучение вызвало протестные выступления молодежи под руководством Национального союза студентов, переросшие в массовые волнения и столкновения с полицией. Академическое сообщество также критически восприняло предложенный комиссией Брауна и коалиционным правительством курс реформ и законодательные решения по мерам его воплощения, расценивая их как возврат к политике приватизации и коммерциализации высшего образования. Стефан Болл в статье «Уклоняющееся государство и конец государственного образования» рассматривает предложенную реформу как завершение периода развития государственной системы образования и начало возвращения к институционально автономным структурам [12].

В критике предложенного курса со стороны академического сообщества можно выделить три главные темы, определяющие повестку дня политики реформирования высшей школы после 2010 г.: повышение качества при сохранении справедливого доступа к высшему образованию и поддержание социальной мобильности, обновление форм партнерства между студентами и вузами и обновление институциональных основ нормативного регулирования, направленного на снижение негативных последствий посткризисного развития.

Джоном Холмвудом, профессором социологии Университета Ноттингема, одним из президентов Социологической ассоциации Великобритании, было инициировано движение в поддержку государственного университета (Campaign for the Public University), которое поддержали более 400 участников (членов академического сообщества и ассоциаций). Альтернативное видение реформы было изложено в «Манифесте в поддержку государственного университета» [13]. Недооценка социальной функции вузов в предложенной реформе

рассматривается здесь как разрыв не только с демократической системой массового высшего образования 60-х гг., но и с исторической традицией университетов в Англии, где частное финансирование никогда не преследовало коммерческих целей. Да оно и в принципе не способно решить проблему повышения качества образования, поскольку в системе, ориентированной на производство знания как коммерческого продукта, критерием качества становится минимизация издержек и удешевление образовательного процесса. Выражается сомнение в достаточности предложенных мер, основанных на усилении конкуренции между университетами и частными провайдерами, для обновления отношений партнерства между студентами и университетами. Гуманистический «поворот» в реформировании системы высшего образования авторы связывают с формированием отношений «нового» некоммерческого партнерства между вузами, студентами и гражданским обществом как основы «контракта поколений», сочетающего принцип финансовой ответственности студента с принципами ответственности профессиональной и гражданской.

Другим направлением критики, определяющим повестку дня проведения реформы вплоть до настоящего времени, стала критика доклада за преобладание узкоэкономического подхода и несоответствие предложенных мер масштабу решаемых задач и значимости социальной роли высшего образования. Финансовый кризис, переживаемый британским обществом, рассматривается как системный, выход из которого должен предусматривать меры, направленные на снижение рисков, связанных с нарушением социальной и политической стабильности.

К таким рискам относится в первую очередь усиление институционального и регионального неравенства между университетами и расслоение внутри подготавливаемой ими элиты. В 2014–2015 гг. средний

доход каждого университета составлял £211 млн., но на 20 университетов приходилось менее £25 млн., а на четыре ведущих – более £1 млрд. Неравенство доходов университетов не соотносится и не коррелирует с количеством обучающихся студентов: в Кембридже, имеющем доход в £1,6 млрд., обучается 14 тыс., а в 15 наименее крупных – меньше 1000 студентов [14, р. 6]. В 2009–2010 гг. четверть университетов страны были недофинансированы, а 9% испытывали финансовый дефицит по меньшей мере на протяжении последних трёх лет [15, р.20]. В результате многие из небольших университетов, не выдержавшие конкуренции, оказались поглощенными крупными, мультифакультативными институтами или были «захвачены» частными провайдерами. Возникла угроза закрытия по финансовым причинам ключевых университетов в городах, не имеющих развитой системы образовательных учреждений и других университетов.

Наряду с дифференциацией, связанной с сохранением старых «статусных» иерархий (унаследованных от бинарной системы), усиливалась дифференциация образовательного пространства за счет формирующегося «нового» разделения вузов на «брендовые» университеты, университеты обеспечивающие подготовку высококлассных специалистов, обычные университеты и разноцелевые институты. По данным статистики, вероятность попасть в престижные университеты молодым людям из 20% наиболее богатых семей в три раза выше, чем у их сверстников из 20% беднейших [11, р. 32]. Предлагаемая лордом Брауном политика «селективного отбора», проводимая независимыми агентствами на основе принципов рыночной целесообразности, рассматривается экспертами как несущая опасность закрепления социальной дифференциации на уровне элит. Образованная элита будет не столько представлять наиболее способные группы из всех слоёв общества, сколько закреплять воспроиз-

водство неравенства на уровне высшей школы, раньше выполнявшей роль «социального лифта» и предоставлявшей, по словам Холла, возможность реализовать социальную справедливость через «межпоколенческие экономические и социальные изменения» [16, р. 16].

Тенденция усиления неравенства в секторе высшего образования, в свою очередь, подпитывается сохранением вертикального расслоения британского общества, традиционно высоко стратифицированного. Как показывают исследования, расслоение начинается в школе (зачастую достижения учеников определяются профессией, доходами и квалификацией их родителей), а в дальнейшем транслируется и закрепляется вузом. Отсутствие скоординированной государственной политики развития средней и высшей школы усиливает социальную незащищенность молодежи из непривилегированных слоев и групп британского общества. Подтверждением наличия этой угрозы стало появление поколения НЕЕТ (not in education, employment or training) – так называют выросшее за последние годы поколение молодых людей в возрасте 16–18 лет, не имеющих ни образования, ни работы, ни технических навыков для занятия общественно полезной деятельностью [17]. Это способствует расширению теневой экономики – за счёт притока в этот сектор молодежи, не получившей среднего образования, и выпускников школ и вузов, не нашедших работы и привлеченных относительно высоким, хотя и рискованным заработком. В 2011 г. безработица среди молодежи 15–19 лет составляла 9,5%, а в возрасте 20–24 лет – 19,1%. Безработица среди окончивших вуз выросла с 10,2 % (2007 г.) до 18,9 % (2011 г.) [18]. Разрыв между завышенным уровнем ожиданий, сформированным массовой молодежной культурой, и реальными доходами, наряду с высоким уровнем безработицы и снижением уровня социальной мобильности, опасен расширением протестных настроений в

молодёжной среде. Феномен «саморадикализации» молодежи рассматривается как потенциальная угроза демократическим институтам и стабильности.

Третье направление критики связано с институциональным аспектом проведения реформы. На недостаточную разработку вопросов нормативного регулирования и институциональную незавершенность реформы, проводимой коалиционным правительством в области высшего образования, указывают авторы ряда публикаций, придерживающиеся различных политических и идеологических ориентаций [19].

В июне 2013 г. Комиссией, состоящей из руководителей ряда университетов, бизнесменов и учёных, в сотрудничестве с Институтом исследования публичной политики (IPPR) был опубликован доклад «Критический путь: за безопасное будущее высшего образования в Англии» [10] – как альтернативная программа перспективного развития высшего образования до 2020 г. Доклад содержит анализ сильных и слабых сторон реформирования высшей школы в Великобритании за последнюю четверть века. Уязвимость стратегии коалиционного правительства авторы усматривают в сосредоточении внимания на мерах, обеспечивающих сокращение бюджетного дефицита в краткосрочной перспективе, без учёта их последствий в долгосрочной перспективе, в частности, риска усиления финансового давления на бюджет, особенно в таких областях, как наука и исследования [10, p. 127]. Авторы либерально-демократического проекта пришли к выводу, что для сбалансированного функционирования система нуждается в совершенствовании нормативного регулирования, основанном на сочетании принципов конкуренции и принципов кооперации при сохранении рынка, контролируемого государством. Проведение институциональной реформы, упорядочивающей деятельность агентств-посредников, предусматривает создание независимого регулятора, утверждаемого

Королевской хартией и подотчётного парламенту. Координирующая роль государства, опирающегося на деятельность реформированной структуры агентств-посредников и демократические структуры и институты гражданского общества, заключается в обеспечении баланса политических, административных и рыночных методов регулирования и решение вопросов общего оздоровления сектора – надзор за глобальной конкуренцией, цель которого – установление соответствия издержек и выгод, проведение «санации» неуспешных университетов и оказание поддержки для развития перспективных направлений научных исследований.

В работе Изабеллы и Нормана Фэрклоу «Политический дискурс-анализ» [20] вопросы совершенствования качества нормативного регулирования в переживаемой обществом посткризисной ситуации рассматриваются как новая семиотическая практика формирующегося социально ориентированного менеджмента, направленного на гуманизацию экономики по мере развития общества знания и выступающего в качестве альтернативы технократическому менеджменту, акцентирующему внимание на саморегулировании системы высшего образования и на её дальнейшей коммерциализации. На примере анализа парламентских дебатов о повышении платы за обучение в университетах авторы раскрывают эвристические возможности метода критического дискурс-анализа для аргументативно обоснованной оценки принимаемых социально значимых нормативных решений в ситуации конфликта интересов, риска и неопределённости. Рационализация политического дискурса, опирающаяся на демократические традиции и процедуры парламентской дискуссии, рассматривается ими как условие повышения эффективности и безопасности принимаемых решений в период трансформаций и кризисного развития.

Вступлением реформы в новую или за-

вершающую фазу можно считать победу консервативной партии на выборах 2015 г. Первым шагом консервативного правительства стало снятие ограничений на реализацию двух наиболее радикальных мер, отсроченных ранее под давлением требований оппозиции: отказ государства от контроля за численностью студентов, набираемых вузами, и повышение платы за обучение. Правительственная концепция реформы изложена в документах правительства «Реализация нашего потенциала: высокое качество обучения, социальная мобильность и выбор студента» (ноябрь 2015) [21] и «Успех как экономика знания: обучение, социальная мобильность и студенческий выбор» (май 2016) [22]. Основные принципы, на которые опирается реформа: соревновательность, свобода выбора и изменение структуры управления – определили структуру и содержание проекта Закона «О высшем образовании и исследованиях», рассмотренного в первом чтении на парламентских слушаниях 19 мая 2016 г.

В соответствии с предложенным проектом взамен трёх агентств и девяти специализированных комитетов формируются два новых неправительственных агентства, составляющих ядро новой институциональной системы высшего образования, – Офис

для студентов и Исследования и инновации Великобритании. Кризисное управление, осуществляемое новым Офисом в тесном сотрудничестве с Министерством по делам бизнеса, инноваций и профессионального образования, должно способствовать преодолению существующей регулятивной неупорядоченности и облегчить доступ к рынку образовательных услуг новых провайдеров, унифицировав и упростив «маршрут» их вхождения в образовательное пространство при сохранении высокого качества предоставляемых услуг и информационной прозрачности.

В целом предложенная стратегия воспроизводит неолиберальный курс регулирования системы высшего образования через рынок, дополняя его бюрократическим контролем со стороны Министерства по делам бизнеса, инноваций и профессионального образования. В этом её принципиальное отличие от рассмотренных выше альтернативных стратегий, делающих акцент на координирующей роли государства с опорой на демократические институты гражданского общества. Конфликт стратегий и легитимирующих их политических дискурсов воспроизводится на новом уровне и в новом контексте.

Статья поступила в редакцию 13.09.16.

REFORMING OF HIGHER EDUCATION IN THE UK: VALUE AND NORMATIVE DIMENSIONS

ZOLOTAREVA Elizaveta V. – Cand. Sci. (Philosophy), Senior researcher, Department of Research and Innovation Policy. E-mail: zolotariova@gmail.com
Peoples Friendship University of Russia, Moscow, Russia.
6, Miklukho-Maklaya str, Moscow, 117198, Russian Federation

Abstract. Evolution strategy for reforming higher education in the UK during the transition from binary to a unitary system is considered in the context of existing alternative approaches to the choice of strategic priorities, forms and methods of educational process regulation, set out in the policy reports of Lord Robbins (1963), Lord Dearing (1997) and Lord Browne (2010).

The contradictory nature of neoliberal policy reforms in the last 25 years is seen as a reflection of tensions between the socio-cultural and economic functions of education, the underlying conflict between technocratic, social and humanistic approaches to solving the

problem of higher education to adapt to the new technological and social reality of the twenty-first century. The conflict of interpretations by main political actors of such principles as social justice, freedom of choice, responsibility and efficiency is projected on their choice of strategy of forming «new» partnerships between educational subjects – universities, students, business and the state.

Heuristic possibilities of using the method of critical discourse-analysis to improve the regulatory framework in a crisis situation, and reducing risk in making innovative solutions, especially for young people, is considered by the example of the analysis of I. Fairclough and N. Fairclough parliamentary debate in 2010 to raise tuition fees in universities.

Keywords: higher education reforms in the UK, social norms, regulation in the education sphere, Lord Dearing programme, Lord Browne policy, unitary system, critical discourse-analysis

Cite as: Zolotareva, E.V. (2017). [Reforming of Higher Education in the UK: Value and Normative Dimensions]. *Vysshee obrazovanie v Rossii* [Higher Education in Russia]. No. 208 (1), pp. 156-168. (In Russ., abstract in Eng.)

Литература/References

1. The Robbins Report (1963). Higher Education. London: Her Majesty's Stationery Office. Available at: <http://www.educationengland.org.uk/documents/robbins/index.html>
2. Marginson, S. The Landscape of Higher Education Research 1965–2015. Equality of Opportunity: The first fifty years. In: SRHE (Society for Research into Higher Education) 50th Anniversary Colloquium «Valuing Research into Higher Education», 26 June 2015, pp. 1-25. Available at: Simon Marginson Keynote.pdf
3. The Dearing Report (1997). Higher Education in the Learning Society: Main Report. London: Her Majesty's Stationery Office. Available at: <http://www.educationengland.org.uk/documents/dearing1997/index.html>
4. Department for Education and Skills (DfES). The Future of Higher Education. L.: The Stationery Office, 2003. Available at: www.dfes.gov.uk
5. Blair, T. (1998). The Third Way: New Politics for a New Century. L.: Fabian Society. 225 p.
6. Brown, R. (2011). Looking Back, Looking Forward: The Changing Structure of UK Higher Education, 1980–2012, pp. 13-24. In: John Brennan and Tarla Shah (eds). Higher Education and Society in Changing Times. 92 p. Available at: <https://www.open.ac.uk/cheri/documents/Lookingbackandlookingforward.pdf>
7. Barr, N. (2004). Making Universities Universal. LSE Magazine. Vol. 16. No. 2, pp. 20-21.
8. Callender, C. (2011). The Cost-Cutting Reforms of Higher Education in England. International Higher Education. No. 63, pp. 17-19. Available at: <http://ejournals.bc.edu/ojs/index.php/ihe/issue/view/839>
9. OECD (2012a) Education at a Glance 2012: OECD Indicators, Paris. Available at: <http://www.oecd.org>
10. A Critical Path: Securing the Future of Higher Education in England. IPPR Commission on the Future of Higher Education. June 2013. 90 p. Available at: [Critical-Path-Securing-Future-Higher-Education_June2013_10847.pdf](http://www.ippr.org/publications/2013/06/a-critical-path-securing-the-future-of-higher-education-in-england)
11. Browne Review (2010). Securing a Sustainable Future for Higher Education: The Independent Review of Higher Education Funding and Student Finance. 12 October 2010. Available at: www.independent.gov.uk/browne-report
12. Ball, S. J. (2012). The Reluctant State and the Beginning of the End of State Education. *Journal of Educational Administration and History*. Vol. 44. No. 2, pp. 89-103.
13. Holmwood, J. (ed.) (2011). A Manifesto for the Public University. Bloomsbury Academic, p. 178.

14. Commons Library Briefing Paper (June 2016): Higher Education and Research Bill 2016. By Hubble, S., Foster, D., Bolton, P. Available at: <http://researchbriefings.files.parliament.uk/documents/CBP-7608/CBP-7608.pdf>
15. National Audit Office (2011). Regulating Financial Sustainability in Higher Education. Available at: www.nao.org.uk/publications/1011/financial_sustainability_in_he.aspx
16. Hall, M. (2012). Inequality and Higher Education: Marketplace or Social Justice? L.: Leadership Foundation for Higher Education. p. 55. Available at: http://usir.salford.ac.uk/19491/1/Inequality_and_Higher_Education_%28published_Jan_2012%29.pdf
17. Young, M. (2012). People, Welfare Reform and Social Insecurity. *Youth & Policy*. No. 108, pp. 1-10.
18. Country Statistical Profile: United Kingdom. Available at: http://www.oecd-ilibrary.org/economics/country-statistical-profile-united-kingdom_20752288-table-gbr
19. For example, reports prepared by independent bodies made up of leaders of the sector of higher education, the business community, and major political parties: Hillman, N. Unfinished Business? Higher Education Legislation, HEPI Report. February 2014. Available at: <http://www.hepi.ac.uk/wp-content/uploads/2014/02/Unfinished-Business.pdf>; Regulating Higher Education Protecting Students, Encouraging Innovation, Enhancing Excellence. Report by the Higher Education Commission. October 2013. Available at: http://www.policyconnect.org.uk/hec/sites/site_hec/files/report/333/fieldreportdownload/hecommission-regulatinghighereducation.pdf
20. Fairclough, N., Fairclough, I. (2012). Political Discourse Analysis. A Method for Advanced Students. Routledge. 280 p.
21. Department for Business, Innovation and Skills (2015). Fulfilling Our Potential: Teaching Excellence, Social Mobility and Student Choice. L.: Department for Business, Innovation and Skills. Available at: https://www.timeshighereducation.com/sites/default/files/breaking_news_files/green_paper.pdf
22. Department for Business, Innovation and Skills (2016) Success as a Knowledge Economy: Teaching, Social Mobility and Student Choice. L.: Department for Business, Innovation and Skills. Available at: https://www.timeshighereducation.com/sites/default/files/breaking_news_files/higher-education-white-paper-success-as-a-knowledge-economy.pdf

The paper was submitted 13.09.16.

Сведения для авторов

К публикации принимаются статьи с учетом профиля и рубрик журнала объемом до 0,5 а.л. (20 000 знаков), в отдельных случаях — до 0,75 а.л. (30 000 знаков).

Статьи принимаются в электронном виде (текстовый редактор — Word, шрифт — Times New Roman, размер шрифта — 11, интервал — 1,5). Сложные рисунки и графики должны быть сделаны с учетом формата журнала (136 x 206 мм).

В присланном файле, помимо текста статьи, должна содержаться следующая информация на русском и английском языках:

- сведения об авторах (ФИО полностью, ученое звание, ученая степень, должность, место работы с указанием почтового адреса, индекса и электронной почты каждого автора);
- название статьи (не более пяти слов);
- аннотация и ключевые слова;
- ссылки на источники (даются в порядке упоминания в квадратных скобках, оформляются по ГОСТ Р 7.0.5-2008).