

ВЫСШЕЕ ПРОФЕССИОНАЛЬНОЕ ОБРАЗОВАНИЕ: ГОСУДАРСТВЕННАЯ ПОЛИТИКА И МОДЕРНИЗАЦИЯ

Молчанов Игорь Николаевич⁴⁷

д.э.н., доцент
МГУ имени М.В.Ломоносова
экономический факультет
(г. Москва, Россия)

Аннотация

В рыночных условиях в России перманентно протекает процесс совершенствования организационных и экономических основ функционирования системы образования и науки. Отличительной характеристикой современного периода является модернизация высшей школы. Функционирование единого образовательного пространства закономерно обуславливает обновление нормативной правовой базы и проведение модернизации системы образования.

Ключевые слова: высшее профессиональное образование, государственная политика, модернизация, социальный институт.

JEL коды: I280, H520.

⁴⁷ Молчанов И.Н., e-mail: molchanov@econ.msu.ru

Решение разнообразных социально-экономических проблем российского государства во многом зависит от эффективной работы высшей школы, от полноты ее вклада в кадровое и научно-техническое обеспечение различных секторов рыночной экономики.

В России назрела необходимость разработки новых законодательных основ функционирования системы образования, в том числе высшего профессионального. В настоящее время идет работа над подготовкой проекта федерального закона «Об образовании в Российской Федерации», который направлен на создание правовых условий для обновления и развития российской системы образования в соответствии с потребностями инновационной экономики. Эта деятельность предполагает комплексную модернизацию законодательства об образовании через установление системного и функционально более полного правового регулирования общественных отношений, что позволит обеспечить стабильность и преемственность в развитии всей образовательной сферы.

Отечественная высшая школа в своей деятельности по модернизации использует самые современные мировые тенденции и подходы. Во-первых, это концепция образования на протяжении всей жизни в соответствии с образовательными и профессиональными потребностями. Во-вторых, это признание равенства и обеспечение конкуренции субъектов при осуществлении образовательной деятельности (организаций различных форм собственности, открытость системы и т.п.), которые достигаются через участие в образовательном процессе заинтересованных представителей общества, работодателей и обучающихся в управлении и оценке эффективности образовательной деятельности. В-третьих, это развитие положений приоритетного национального проекта «Образование», которые направлены на конкурсное выявление и поддержку тех общенациональных лидеров, которые успешно реализуют новые подходы на практике, основанные на адресности инструментов ресурсной обеспеченности.

Новизна результатов исследования состоит в систематизации основных аспектов российской образовательной политики и формулировании базовых положений модернизации высшего профессионального образования.

Оценка институциональной среды и ресурсного потенциала вузов должна базироваться на аналитическом обеспечении функционирования подотрасли «Высшее профессиональное образование». Изучение состояния и тенденций развития ресурсного потенциала является необходимой информационной предпосылкой для успешного проведения модернизации деятельности высшей школы. Можно сформулировать несколько важных положений, которые целесообразно было бы включить в качестве составных элементов в основу российской образовательной политики.

1. Государство должно сохранить и укрепить статус образования как в своей основе нерыночного сектора экономики. Недопустимо ограничивать созидательные возможности образования и превращать его только в сферу обслуживания потребностей российского рынка, с его несовершенными производственными структурами. Это обусловлено тем, что в случае разрушения основ российской системы образования процесс ее восстановления вследствие особенностей образовательной сферы – высокой продолжительности воспроизводственного цикла, определенной инерционности – займет длительный период времени.

2. Нельзя рассматривать образование как социальный институт, преимущественно потребляющий ресурсы общества. Основное предназначение образования

состоит в том, что оно воссоздает человеческий ресурс.

3. Государственные и частные инвестиции в образование целесообразно наращивать как в абсолютном, так и в относительном объемах (в процентах к ВВП, расходной части федерального бюджета и т.п.). Это, в свою очередь, предполагает разработку и реализацию новой государственной экономической политики в части финансирования обучения на различных уровнях (ступенях) образовательного процесса.

К числу ключевых для российской системы высшего профессионального образования могут быть отнесены следующие принципы, в значительной степени уже зафиксированные в действующих федеральных законах и ряде нормативных документов:

➤ научность предполагает разработку и периодический пересмотр государственных образовательных стандартов и образовательных программ на основе устоявшихся научных парадигм и концепций; соответствие преподаваемого материала современным научным представлениям и развитие у обучающихся современного мировоззрения;

➤ гражданственность и патриотизм предусматривает отбор материала, а также организацию учебного и воспитательного процесса в вузе с целью формирования у обучающихся чувства любви к Отечеству, уважения к другим народам и государствам, стремление участвовать в делах общества;

➤ человековедческая направленность высшего образования призвано по возможности смягчить противоречия технической цивилизации, связанные с односторонним развитием наук о природе в ущерб наукам о человеке, с гипертрофированным рационализмом в ущерб нравственно-эстетическому развитию; наиболее предпочтительным представляется сбалансированное сочетание обоих этих направлений в процессе обучения. Данное положение может реализовываться через введение в государственные образовательные стандарты и программы высшей школы соответствующих учебных предметов, а также посредством насыщения человековедческим материалом действующих курсов; в равной мере относится к дисциплинам как гуманитарного, так и математического и естественно-научного циклов;

➤ сочетание обучения с разнообразными видами практики представляется чрезвычайно важным, поскольку без практической деятельности высшее образование самого высокого уровня будет односторонним или оторванным от жизни;

➤ «инновационное обучение» означает подготовку молодежи к жизни в условиях будущей цивилизации; здесь имеется в виду не только включение в образовательные стандарты программ таких курсов, не освоив которые человек окажется функционально неграмотным в постиндустриальном, информационном обществе, но и изменение ценностных ориентаций в направлении формирования толерантности, экологической культуры и т.п.

Совершенствование государственной политики применительно к особенностям функционирования вузов в период модернизации высшей школы может быть успешно реализовано только при наличии достаточного по объему и оптимального по структуре их материально-технического, кадрового, научного, информационного, финансового обеспечения и соответствующего методического сопровождения. Названные условия необходимы для того, чтобы приоритетное развитие сферы высшего профессионального образования, провозглашенное законом, из декларации стало реальностью.

В Российской Федерации существуют государственные образовательные стандарты, включающие федеральный и национально-региональный компоненты. Федеральный компонент государственных образовательных стандартов, устанавливаемый центральными органами государственной власти и управления, определяет обязательный минимум содержания основных образовательных программ, максимальный объем учебной нагрузки обучающихся, требования к уровню подготовки выпускников⁴⁸. Федеральным Законом от 1 декабря 2007 года N 309-ФЗ была утверждена новая структура государственного образовательного стандарта. Таким образом, в настоящее время ФГОС должны включать 3 вида требований: 1) требования к структуре основных образовательных программ, в том числе требования к соотношению частей основной образовательной программы и их объёму, а также к соотношению обязательной части основной образовательной программы и части, формируемой участниками образовательного процесса; 2) требования к условиям реализации основных образовательных программ, в том числе кадровым, финансовым, материально-техническим и иным условиям; 3) требования к результатам освоения основных образовательных программ⁴⁹.

Основой практической реализации рассмотренного выше подхода является внедрение соответствующей мировому уровню федеральной составляющей государственных образовательных стандартов, обеспеченной централизованным бюджетным финансированием. Эта составляющая обеспечивает конвертируемость дипломов высшего профессионального образования на всей территории России и через соответствующие соглашения - в зарубежных странах.

Развитие высшей школы как общественного и социального института, формирующего культурно-образовательный потенциал общества, требует государственного финансирования и правительственной поддержки деятельности вузов. В 2000-2008 гг., в результате имевшего место экономического роста и последовательной реализации политики Правительства Российской Федерации в сфере услуг, происходило определенное повышение экономических показателей системы образования России. Однако следует констатировать, что на имеющиеся место в этот период положительные сдвиги отрицательно повлиял углубляющийся экономический кризис. Поэтому фактические объемы финансирования не достигают уровня реальных потребностей высшей школы.

Аналитические данные свидетельствуют, что выделяемое высшим учебным заведениям финансирование направляется на поддержание минимального уровня жизни преподавателей и студентов; обеспечение текущей деятельности вузов осуществляется лишь частично, остро чувствуется низкий объем ресурсов, направляемых на модернизацию учебного процесса, материальной базы, развитие научных исследований.

⁴⁸ Федеральная целевая программа развития образования на 2011-2015 годы. Утверждена Постановлением Правительства Российской Федерации от 7 февраля 2011 г. № 61; Федеральная целевая программа развития образования на 2006-2010 годы. Утверждена Постановлением Правительства Российской Федерации от 23 декабря 2005 № 803.

⁴⁹ В законе «О высшем и послевузовском профессиональном образовании» сказано, что Московский государственный университет имени М.В. Ломоносова, Санкт-Петербургский государственный университет, федеральные государственные образовательные учреждения высшего профессионального образования, перечень которых утверждается указом Президента Российской Федерации, а также федеральные университеты и университеты, в отношении которых установлена категория "национальный исследовательский университет", вправе реализовывать образовательные программы высшего профессионального и послевузовского профессионального образования на основе образовательных стандартов и требований, устанавливаемых ими самостоятельно.

Существенная группа причин, обуславливающих сложное финансовое состояние вузов, находятся за пределами современной системы российского образования. Поэтому накопившиеся проблемы довольно сложно решать, опираясь только на собственную ресурсную базу высшей школы. Назрели вопросы о консолидации усилий всех участников образовательного процесса, о необходимости концентрации внимания властных структур и общественных организаций на социальных нуждах, и в первую очередь проблемах российского образования. Остро стоит вопрос об объединении всех возможных источников финансирования высшей школы и развитии партнерских взаимоотношений между государством, частным бизнесом и системой высшего образования в России. Важность проблемы предопределяется ограниченностью денежных средств, что негативно сказывается на подготовке высококвалифицированных специалистов.

Для практической реализации государственной политики России в сфере высшего профессионального образования принципиальное значение имеет переход на многоканальное финансирование вузов. На эти цели необходимо направлять средства не только федерального, но и региональных, муниципальных бюджетов, а также внебюджетные источники. Как отмечалось выше, федеральный бюджет может быть использован преимущественно для обеспечения нормативного финансирования федеральной составляющей государственного образовательного стандарта и поддержания научно-исследовательской деятельности по федеральным и частично по межрегиональным программам.

В условиях модернизации образования наиболее предпочтителен следующий порядок консолидации ресурсов. Ведущая роль в выделении средств для высшей школы по-прежнему сохраняется за федеральным бюджетом. Одновременно должна существенно возрасти роль территориальных бюджетов в обеспечении финансирования национально-региональной составляющей государственных образовательных стандартов подготовки специалистов в пределах планового приема студентов⁵⁰.

В условиях недостаточности финансового обеспечения весьма продуктивным представляется всемерное привлечение новых источников покрытия затрат на обучение. Например, органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации за счет своих бюджетов и внебюджетных фондов дают заказы вузам на дополнительный прием студентов по нужным территориям специальностям с полным возмещением нормативных затрат на федеральную и национально-

⁵⁰ 8 мая 2010 года N 83-ФЗ был принят Федеральный Закон «О внесении изменений в отдельные законодательные акты РФ в связи с совершенствованием правового положения государственных (муниципальных) учреждений». Для высшей школы суть изменений состоит в следующем. Во-первых, во многих, связанных с образовательной сферой документах, слово "финансирования" заменено словами "финансового обеспечения образовательной деятельности". Во-вторых, этот термин получил новое толкование: "Финансовое обеспечение образовательной деятельности федеральных государственных казенных учреждений и финансовое обеспечение выполнения государственного задания государственными бюджетными и автономными образовательными учреждениями осуществляются на основе федеральных нормативов финансового обеспечения образовательной деятельности, образовательной деятельности государственных образовательных учреждений, находящихся в ведении субъектов Российской Федерации, и муниципальных образовательных учреждений - на основе региональных нормативов финансового обеспечения образовательной деятельности". В-третьих, этим документом принято решение разделить госучреждения на две категории - казенные и бюджетные нового типа. Помимо этого, региональные особенности подготовки специалистов по-прежнему определяются региональным компонентом государственных образовательных стандартов высшего профессионального образования. Порядок установления последнего определяется ст.29 п.2 Закона Российской Федерации «Об образовании».

региональную составляющие государственных образовательных стандартов. Практически вузы получили право (и широко используют его) на основе полной компенсации проводить дополнительный прием студентов по договорам с юридическими и физическими лицами.

Новым прогрессивным источником финансирования высшей школы следует считать формирующиеся в некоторых российских вузах (преимущественно в Москве и Санкт-Петербурге) фонды целевого капитала (ФЦК). Для их полноценного функционирования необходимо создание адекватных организационно-экономических предпосылок и учет специфики работы в российских условиях (неполное использование возможностей по сбору средств, преобладание нецелевого характера пожертвований, отсутствие стабильного финансирования получателей дохода от целевого капитала). Для повышения эффективности данного финансового инструмента целесообразно обеспечить строго дополнительный характер финансирования, в приоритетном порядке направлять собранные средства конечным бенефициарам в денежной форме, последовательно реализовывать преимущество трехстороннего взаимодействия вузов, бизнеса и общества. Перспективная модель формирования ФЦК на уровне вузов должна включать следующие три блока: обеспечение добровольного финансирования строго дополнительных инициатив по поддержке проектов в академической сфере; расширение возможностей фандрайзинга и целевой направленности поддержки; объединение в едином показателе «благотворительного целевого капитала» как непосредственно фонда, так и всего имущества, переданного в дар вузу.

В связи с изложенным, можно сделать вывод о необходимости внесения изменений в процедурные вопросы приема в вузы. Учреждения высшего образования, а также органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации должны получить приоритетное право на формирование показателей планового приема студентов в регионах по направлениям обучения и перечню специальностей. Одновременно с этим следует официально решить вопрос об утверждении в составе региональных бюджетов соответствующих статей расходов.

Все образовательные учреждения располагаются на территориях субъектов Российской Федерации и используют их материальные, трудовые, энергетические, финансовые и другие ресурсы. Таким образом, при формировании сети образовательных учреждений в территориальном разрезе следует учитывать имеющуюся в наличии ресурсную базу и ориентироваться на конкретные потребности отдельных регионов в специалистах различных профессий и квалификаций⁵¹.

Вместе с тем, функционирование сложившегося в рамках каждого из субъектов Российской Федерации ресурсного потенциала лишь частично может быть обеспечено за счет специалистов, подготавливаемых в учреждениях образования данного региона. Вследствие этого удовлетворение собственных потребностей территорий в кадрах происходит в определенной степени за счет лиц, обучающихся в других регионах. Более того, на субфедеральном уровне органы управления системой образования и сеть образовательных учреждений различного профиля практически не сформированы как целостные системы. Таким образом, в условиях модернизации российского образования реорганизация управления образовательной дея-

⁵¹ Регионом является территориально-административная единица, имеющая органы управления на местах: автономные образования, области, края, республики, входящие в состав Российской Федерации.

тельностью в регионах становится настоящей необходимостью.

Тенденция регионализации может оказывать существенное, определяющее влияние на формирование ресурсного обеспечения. Специализация региона, как специфического пространства, наполнена взаимосвязями между экономическими субъектами, расположенными в его пределах, что вызывает необходимость усиления взаимодействия между ними. Отдельные отрасли, территориальные образования региона образуют соответствующий хозяйственный комплекс со специфическими функциями, обеспечивающими воспроизводственные процессы. Региональные (республиканские) университеты и другие высшие учебные заведения становятся центрами притяжения региона по отношению к местному населению, региональному хозяйственному комплексу, поскольку взаимодействуют с государственными и муниципальными органами власти и управления по вопросам подготовки специалистов для различных отраслей экономики и социальной сферы.

Влияние деятельности высших учебных заведений на регион притяжения достигается выпуском специалистов, трудоустроенных в данном регионе, проведением научных исследований, результаты которых адресуются субъектам региона, а также оказанием дополнительных услуг.

Институциональные преобразования в экономике России в значительной мере способствуют процессу регионализации вузов, которая является одним из главных направлений реформирования сферы образования. Регионализация вузовских комплексов относится к числу первостепенных проблем, и ее решение затрагивает основы существования сложившейся системы высшей школы.

Регионализация связана с практическим осуществлением государственной региональной политики, сущность которой состоит в ориентировании преимущественно на территориальные аспекты развития. Применительно к высшей школе это проявляется в постепенном переходе к совместному федерально-региональному управлению вузами, расположенными на территориях субъектов Российской Федерации. Главной целью региональной политики в сфере высшего профессионального образования должно стать требование о сохранении единого образовательного пространства в совокупности с учетом интересов и потребностей регионов.

Общественная значимость изучения сущности и тенденций регионализации высшей школы достаточно высока. По мере преобразования системы высшего профессионального образования из отраслевой в регионально-отраслевую, появляется возможность решения принципиально новых задач не только по удовлетворению потребностей территорий в специалистах высшей квалификации, но и по профессиональному обеспечению интеллектуальных запросов проживающего в субъектах Российской Федерации населения.

Процесс регионализации высшей школы сопровождается обеспечением соответствия направлений подготовки и набора специальностей в вузах реальным потребностям комплексного экологического, экономического, социального, политического и духовного развития регионов. Данное направление модернизации высшего профессионального образования, предполагающее переориентацию управления вузами с преимущественно отраслевого на региональное построение деятельности открывает возможность практического осуществления структурной перестройки в соотношении естественно-научных, технических, экономических и гуманитарных специальностей. И, соответственно, создаются предпосылки для подготовки именно тех специалистов, которые нужны в конкретных регионах.

Для более глубокого понимания проблем, связанных с состоянием и развитием ресурсного обеспечения высшего профессионального образования, целесообразно проанализировать данные о распределении по регионам (субъектам Российской Федерации) и федеральным округам численности студентов и профессорско-преподавательского состава вузов, а также объемов и источников финансирования.

Завершая рассмотрение актуальных вопросов, возникающих в процессе модернизации высшего профессионального образования, можно выделить первоочередные меры, которые необходимо осуществить для обеспечения координации различных направлений государственной политики. Прежде всего, должна проводиться поддержка отечественного товарного производства, преимущественно его высокотехнологичных отраслей, что обеспечит востребованность высокообразованных, квалифицированных работников для целей технологического перевооружения предприятий, более полного задействования производственного и научно-технического потенциалов страны. Далее, следует подчеркнуть важность стимулирования развития таких организационно-правовых форм хозяйствования, которые будут способствовать эффективному участию работников в управлении производством и распределении полученного дохода. Это потребует от работающих повышения уровня не только гражданской ответственности, но и профессионального образования. Одними из ключевых являются вопросы совершенствования системы налогообложения и повышения ее направленности одновременно на стимулирование экономической деятельности и ограничение социального неравенства. Высказываются суждения о том, что доходы, используемые гражданами на получение высшего образования, переподготовку и повышение квалификации, не должны облагаться налогами. Данный подход имеет не только экономическое (в форме дополнительных инвестиций в новейшие виды производства и развитие «человеческого капитала»), но и моральное (демонстрация государством приоритетных видов труда) значение.

В комплексе приоритетных задач существенное место принадлежит регулированию оплаты труда. Необходимо создать такие экономические условия, при которых ее уровень в отраслях сферы услуг, обеспечивающих воспроизводство и развитие человека будет соответствовать уровню, сложившемуся в сфере материального производства, или даже превышать его. Такое положение не только остановит отток квалифицированных кадров, но и окупится в перспективе посредством создания новых технологий, повышения квалификации работников и улучшения качества товаров (работ, услуг). И, наконец, следует провести пересмотр государственных образовательных стандартов и учебных программ в направлении увеличения, в меру возможностей предметных областей, доли материала человековедческого, патриотического, экологического и духовно-нравственного содержания, ориентации на воспитание любви к отечеству, повышение интереса к культурным и общечеловеческим ценностям.

THE HIGHER PROFESSIONAL EDUCATION: THE STATE POLICY AND MODERNIZATION

Igor Molchanov

Doctor of sciences, Docent

MSU

Faculty of Economics

(Moscow, Russia)

Abstract

The process of developing of organizational and economic basics of functioning educational and science system is permanently progressing in market conditions in Russia. Distinctive characteristic of nowadays period is modernization of high school. Functioning of integrated educational space causes renovation of regulatory legal basis and implements modernization of educational system.

Key words: The higher professional education, state policy, modernization, social institute.

JEL codes: I280, H520.