
Т.Л. Клячко, В.А. Мау

Статья поступила
в редакцию
в августе 2007 г.

ТЕНДЕНЦИИ РАЗВИТИЯ ВЫСШЕГО ПРОФЕССИОНАЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Аннотация

В статье оцениваются результаты трансформации российской системы высшего образования в 90-е годы прошлого столетия, а также рассматриваются процессы, характерные для ее развития в настоящее время. Обосновывается приоритетность институциональных преобразований в данной сфере по отношению к наращиванию бюджетного финансирования вузов. Выявляются причины недоверия значительной части образовательного сообщества к проводимым реформам

1. Некоторые
тенденции
развития
высшего
образования
в 1990-е годы

Традиционно считается, что высокий уровень образования — как общего, так и профессионального — является важнейшим преимуществом советской системы. Это утверждение было довольно справедливо для условий индустриального общества. В Советском Союзе удалось решить по крайней мере две сложнейшие задачи: во-первых, быстро преодолеть неграмотность и обеспечить в начале 70-х годов прошлого века всеобщее среднее образование, а во-вторых, создать систему высшего профессионального образования, соответствующую сложившейся в стране индустриальной модели и обеспечивающую преимущественно решение оборонных задач и развитие связанных с ВПК фундаментальных отраслей науки. В общем, можно утверждать, что уровень образования в СССР был выше, чем в других странах, находящихся на той же ступени экономического развития (с таким же среднедушевым ВВП) [2], что являлось одним из очень важных преимуществ советской системы.

После краха коммунизма и начала процессов либерализации общественной жизни можно было предположить, что относительно более высокий уровень образования станет важным фактором экономического роста — точнее, решения задач догоняющего развития, сокращения отставания от наиболее развитых стран мира. Вполне можно было обеспечить «подтягивание» уровня экономического развития до уровня накопленного человеческого капитала,



т. е. использование имеющегося потенциала для ускоренной структурной и экономической трансформации. Однако была и другая возможность — деградации человеческого капитала до уровня среднеразвитой страны.

1990-е годы действительно стали периодом бурного развития процессов образования: быстро росли число высших учебных заведений и их филиалов, численность обучающихся в них студентов и профессорско-преподавательского состава. Одновременно происходила либерализация сектора высшего профессионального образования (ВПО): разгосударствление системы образования, появление негосударственных вузов, допущение платности образования в государственных вузах. К 2000 г. число вузов увеличилось на 86%, численность студентов в них — на 72%, а профессорско-преподавательский состав вырос на 25% (табл. 1).

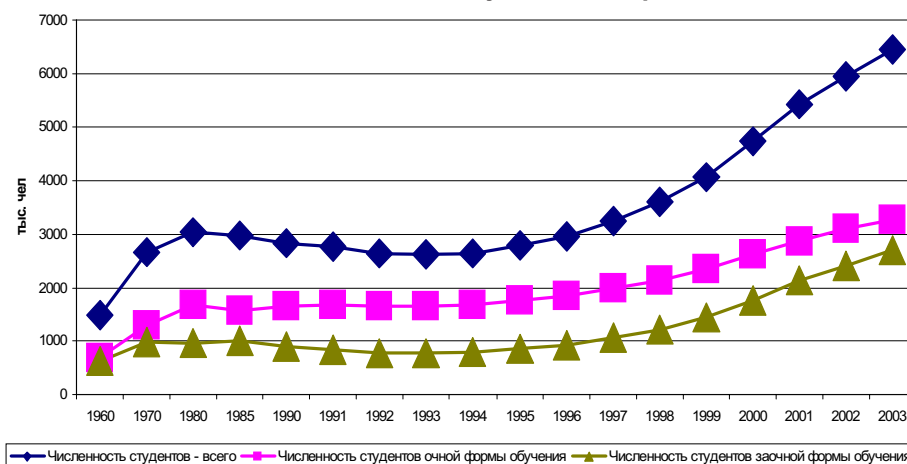
Таблица 1 Развитие высшего образования в 1990-е годы (1990=100%, если не оговорено иное)

Год	1992	1998	1999	2000
Число вузов	103,3	176,1	180,8	185,9
Численность студентов	95,5	130,3	147,5	171,6
Выпуск специалистов	104,4	123	136,1	156
Численность ППС	1993 = 100%	115,4	121,7	125,5

В 2000 г. доля негосударственных вузов составила 37%, в них обучалось 10% общего числа студентов. В настоящее время доля негосударственных вузов достигла почти 40%, а студентов и преподавателей в них — порядка 17%.

Однако этот количественный рост не сопровождался повышением качества образования. Напротив, скорее следует говорить о его снижении. Это проявлялось по ряду направлений. Во-первых, быстрее всего росло число студентов на заочной форме обучения, где качество заведомо хуже, чем на очной (рис. 1).

Рис. 1 Рост численности студентов в период 1960–2003 гг. в России





Во-вторых, росло число филиалов вузов: к 2005 г. на 660 государственных вузов приходилось 1376 филиалов, а на 430 негосударственных — 326 филиалов. В-третьих, наблюдалось резкое увеличение численности студентов в сравнении с численностью профессорско-преподавательского состава, или рост нагрузки на одного преподавателя. Таким образом, само наращивание количественных показателей развития системы ВПО становилось причиной снижения качества образования.

В то же время необходимо отметить, что быстрый рост негосударственного сектора ВПО и филиальной сети вузов решал весьма нетривиальную социальную задачу: в условиях резкого снижения территориальной мобильности молодежи высшее образование «пошло» к потребителю, создавая или расширяя сеть высшей школы в регионах.

В табл. 2 показано место Российской Федерации в рейтингах по отдельным параметрам экономического и социального развития. По образованию Россия пока выглядит вполне прилично, по состоянию здравоохранения — значительно хуже. А индекс развития человеческого потенциала¹ в России более или менее соответствует ее среднему ВВП. Однако по некоторым оценкам уровень образования уже не отвечает в полной мере уровню экономического развития. Другими словами, ни о каком весомом преимуществе говорить уже не приходится. *И если не предпринять серьезных мер в ближайшее время, имеющееся преимущество может сойти на нет.*

Таблица 2 Место России в рейтингах социально-экономического развития

Рейтинги и показатели	Место России (2000–2005 гг.)
Индекс конкурентоспособности	64-е
World Economic Forum	79-е
Среднедушевой ВВП (по ППС)	55–60-е
Индекс развития человеческого потенциала (UNDP)	60–62-е
В том числе:	
ожидаемая продолжительность жизни	115-е
образование	30-е

Было бы ошибкой считать, что нынешний кризис социальной сферы является просто результатом распада советской системы. Это верно лишь отчасти. *Главное — что природа социальных проблем отражает кризис всей индустриальной системы.* Действующая модель социального государства (а следовательно, и модель развития человеческого капитала) была основана на принципиаль-

¹ Индекс развития человеческого потенциала (ИРЧП) состоит из трех равнозначных компонентов:

- *дохода*, определяемого показателем валового внутреннего продукта (валового регионального продукта) по паритету покупательной способности (ППС) в долларах США;
- *образования*, определяемого показателями грамотности (с весом в 2/3) и доли учащихся среди детей и молодежи в возрасте от 7 до 24 лет (с весом в 1/3);
- *долголетия*, определяемого через продолжительность предстоящей жизни при рождении (ожидаемую продолжительность жизни).



но другой демографической и социальной ситуации (растущее население, преобладание сельского населения, не охваченного системой социальной поддержки) и не отвечает реалиям сегодняшнего мира.

Страна, которая сможет сформировать современную эффективную модель развития человеческого капитала, получит мощное преимущество в постиндустриальном мире.

В начале второго посткоммунистического десятилетия в обществе и политической элите России стало нарастать понимание приоритетности развития человеческого капитала вообще и образования в частности. Начиная с 2000 г. сфера образования получает признание в качестве приоритетной, эта тема красной нитью проходит через ключевые политические документы президентства В. Путина. Об этом говорится в:

- Программе развития Российской Федерации на долгосрочную перспективу (на период до 2010 г.), принятой в 2000 г.;
- Концепции модернизации российского образования на период до 2010 г. (2001 г.);
- решениях Госсовета 2001 г. и 2005 г.;
- Президентском послании Федеральному собранию 2004 г. (фактически приоритет образования определен рабочей группой под руководством И. Шувалова в 2003–2004 гг.);
- заявлении В. Путина от 5 сентября 2005 г. о выделении приоритетных национальных проектов.

Таким образом, с 2000 г. делаются попытки конституировать переход России в информационное (постиндустриальное) общество и обеспечить становление экономики знаний.

Объявление образования одним из национальных приоритетов имело принципиальное политическое значение. На протяжении всего посткоммунистического развития России общественное мнение и различные группы интересов требовали от властей определиться с долгосрочными приоритетами социально-экономического развития страны. Под ними подразумевался перечень отраслей промышленности, которые государство должно было бы стимулировать при помощи бюджетных вливаний и налоговых льгот, поддерживать и защищать от иностранной конкуренции. Однако решения такого рода были невозможны по ряду причин как текущего, так и стратегического характера.

Определение образования, здравоохранения, строительства доступного жилья и развития села в качестве приоритетных проектов фактически означает начало нового этапа в российской экономике и политике. Этапа, который уже не связан с решением задач преодоления коммунистического наследия, а основывается на позитивной повестке дня — на необходимости решения новых задач, отражающих реалии современного мира.

Как было подчеркнуто в Президентском послании 2004 г., «результативность реформ в этой сфере сегодня следует измерять по

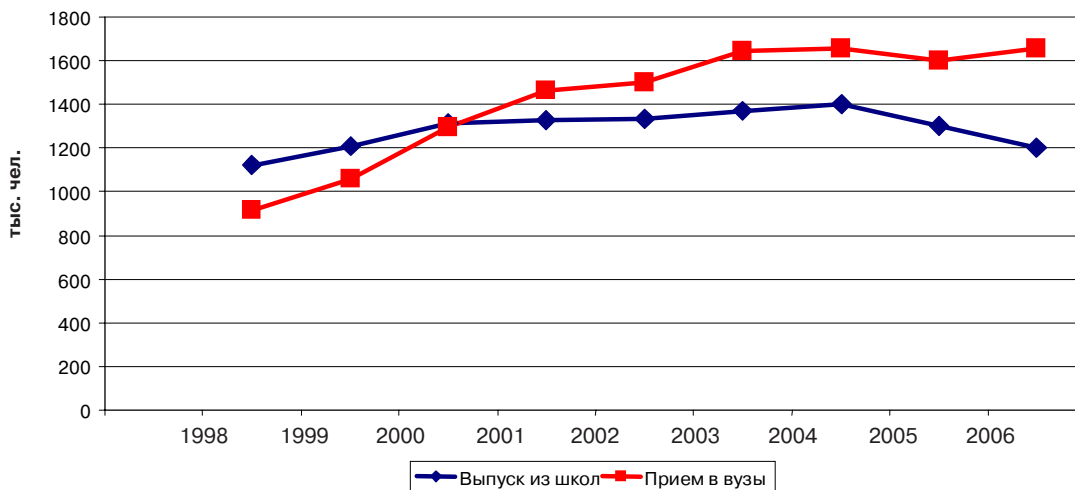
2. Политическое признание образования в качестве ключевого фактора развития страны, национального приоритета



показателям качества образования, его доступности и его соответствия потребностям рынка труда». Качество, доступность и эффективность становятся, таким образом, ключевыми ориентирами соответствующих преобразований, как это было заложено уже в долгосрочной программе правительства Российской Федерации 2000 г., решениях Госсовета 2001 г. и Концепции модернизации российского образования на период до 2010 г. Во-первых, независимо от имущественного положения родителей выпускники средней школы должны иметь возможность поступать в вузы в соответствии с уровнем их знаний. Во-вторых, надо стремиться к тому, чтобы оптимизировать взаимоотношения системы профессионального образования и рынка труда, что требует адекватного прогнозирования потребностей рынка в тех или иных специалистах. В-третьих, содержание образования должно соответствовать самым высоким мировым требованиям, для чего нужны адекватные времени образовательные стандарты.

Задача обеспечения доступности высшего образования как такового в настоящее время решена: практически каждый выпускник общеобразовательной школы поступает в вуз. Более того, прием в вузы превышает, и значительно, выпуск из общеобразовательных школ (рис. 2).

Рис. 2 Выпуск из школ и прием в вузы

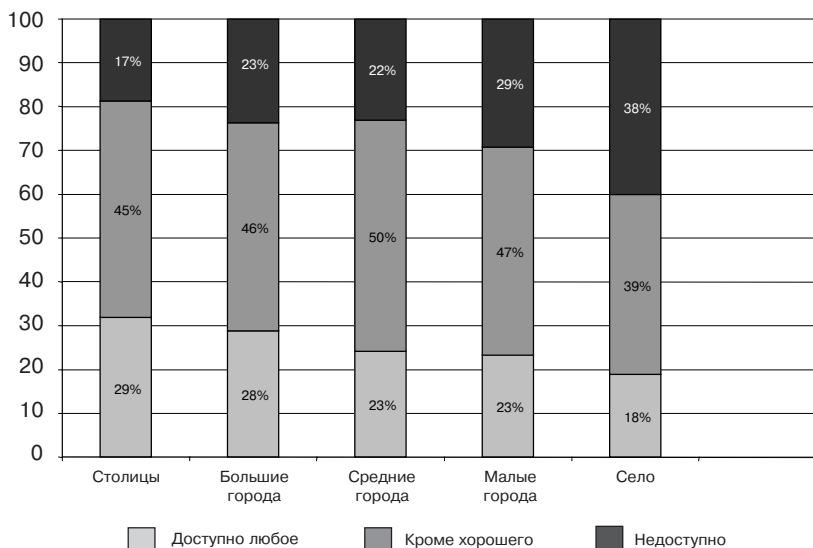


Другое дело, на поступление в какое высшее учебное заведение могут претендовать дети из разных социальных слоев и групп населения. На рис. 3 представлены данные опроса респондентов в столице, в больших, средних и малых городах, а также в селах, которые свидетельствуют о различиях в доступности высшего образования в зависимости от места проживания.



Рис. 3

Распределение ответов на вопрос:
Доступно ли для вас высшее образование [3]



Кроме того, следует учитывать, что уровень знаний, которые получит ребенок, окончивая школу, к сожалению, теперь во многом зависит от имущественного положения его родителей. Этот уровень знаний определяется уже тем, какая школа или даже какой детский сад будут доступны семье в самом начале образовательной траектории ребенка. Исследования показывают, что дети из семей с низким ресурсным потенциалом, даже окончивая вуз, как правило, не получают ни ожидаемого дохода, ни социального статуса, ибо им были доступны далеко не лучшие вузы страны и не самые престижные специальности [1. С. 161].

На взаимоотношения системы высшего образования и рынка труда специалисты в последние годы обращают все больше внимания. Обычно эти отношения описываются весьма просто: значительная часть выпускников вузов не работает по полученной специальности. Это рассматривается как признак неэффективности сложившейся системы высшего образования, и соответственно ставится задача преодолеть указанный дисбаланс. Между тем проблема значительно сложнее. В настоящее время в России насчитывается более 7,3 млн студентов (для сравнения: в 1992 г. их было 2,7 млн). Фактически произошел переход к всеобщему высшему образованию. Но всеобщее образование может быть только (или преимущественно) общим, а не профессиональным. Странно было бы требовать, чтобы выпускник общеобразовательной школы, прошедший профильное обучение, шел учиться дальше исключительно по полученному профилю, а тем более шел бы по этому профилю работать. В новой ситуации обучение в вузе — это выбор прежде всего профиля будущей деятельности. Но эту новую ситуа-



цию пытаются уложить в старое русло сложившихся специальностей. При сниженной территориальной и образовательной мобильности молодежи добиться сколько-нибудь заметного улучшения ситуации при такой постановке вопроса вряд ли удастся. Необходимо переходить к принципиально иной модели высшего образования.

Вопрос взаимоотношений системы высшего образования и рынка труда имеет и еще одну крайне важную плоскость. Социологические исследования середины и конца 1990-х годов показывали, что высшее образование работника рассматривается работодателем как необязательный или даже как скорее негативный фактор [5]. Но уже в 2003–2004 гг. работодатели почти в 80% случаев [6] выдвигали его как императивное требование к работнику, причем даже при занятии тех должностей, которые такого уровня образования не требовали (рис. 4)

Рис. 4 Отношение руководителей к работникам, имеющим более высокий уровень квалификации, чем требуется (*Overqualified*)



Одновременно начинает быстро нарастать недовольство работодателей качеством высшего образования. И здесь проявляется основное противоречие: система высшего образования за немногими исключениями ориентируется в своей деятельности на спрос государства и населения, которые далеко расходятся со спросом работодателей. Именно государство и население в основном платят за образование. Государство, оплачивая обучение бюджетных студентов, прежде всего должно быть заинтересовано в подготов-

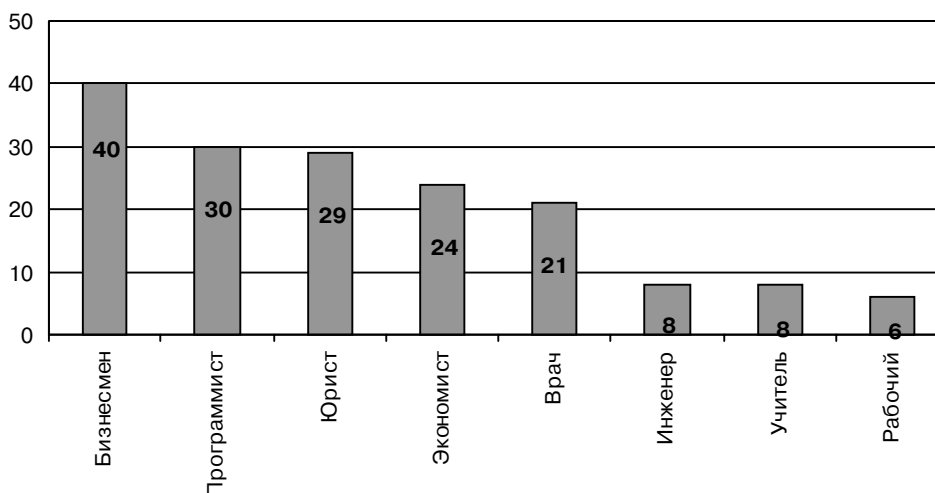


ке специалистов для бюджетной сферы: учителей, врачей, библиотекарей и т.п., а также государственных и муниципальных служащих, специалистов, обеспечивающих реализацию федеральных целевых программ, национальную безопасность, поддержание основных инфраструктур. В силу того что во многих из этих сфер деятельность заработная плата низкая (прежде всего это относится к бюджетной сфере), государство вынуждено заказывать подготовку большего числа специалистов, чем это реально требовалось бы при нормализации ситуации в бюджетных отраслях. Кроме того, следует учитывать, что во многих регионах педагогические вузы до последнего времени традиционно были единственными высшими учебными заведениями. Следовательно, в условиях снижения территориальной мобильности молодежи она шла учиться на бюджетные отделения этих доступных вузов. В 2005 г. в вузах отраслевой специализации «образование» обучались более 1 млн 950 тыс. студентов, притом что в российских школах были заняты 1 млн 594 тыс. учителей.

Выбор между вузами, в которых обучение платное, осуществляет семья — в зависимости от престижности вуза, факультета, специальности и материальных возможностей семьи. Немаловажным фактором во многих случаях является минимизация затрат, связанных с проживанием ребенка в другом городе, поэтому нередко выбирается ближайший из возможных вузов. При росте в последние годы платы за обучение в государственных вузах наметился рост контингентов в частных вузах, где обучение стало в среднем дешевле, чем в государственных (см. далее). Приоритеты же населения в выборе специальности мало ориентированы на долговременные потребности экономики и социальной сферы, а, скорее, обусловлены конъюнктурой сегодняшнего дня (рис. 5).

Рис. 5 [3]

Наилучшее занятие, профессия для молодого человека
(ответы лиц 15—35 лет)





В складывающихся условиях следует выделить две группы задач (или действий), решение которых необходимо для достижения поставленных целей модернизации образования. С одной стороны, выделение дополнительных бюджетных ресурсов на повышение оплаты труда и усиление действенности стимулирования работников этой сферы. С другой стороны, осуществление институциональных (и структурных) реформ. Две названные группы задач неотделимы друг от друга. Было бы политически опасно и экономически неэффективно решать одну задачу при игнорировании другой. Однако риски такого развития событий весьма существенны: за последние годы наблюдается заметный рост финансовых вливаний при дефиците институциональных реформ.

Рост финансирования без структурных реформ может дать даже отрицательные результаты. Более высокая зарплата приведет не к обновлению персонала, а к консервации кадров, сохранению тех преподавателей, которые давно потеряли квалификацию и не смогут лучше учить, даже если им поднять зарплату в сто раз. Увеличение расходов на оборудование может обернуться тем, что закупаться оно будет по завышенным ценам и далеко не то, которое действительно необходимо для учебных классов и лабораторий.

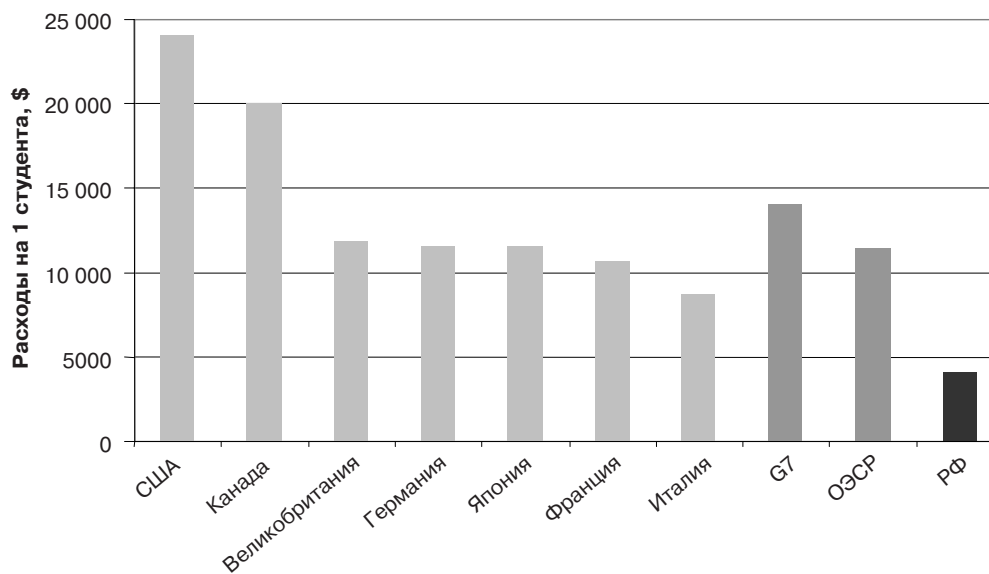
Между тем риск опережающего решения финансовых задач по отношению к институциональным реформам весьма велик. Тому есть несколько причин. Во-первых, сектор высшего образования действительно недофинансирован, что особенно наглядно видно при сравнении с расходами на высшее образование в странах Организации экономического сотрудничества и развития (ОЭСР). На рис.6 видно, что по отношению к средним расходам по этим странам в расчете на 1 студента расходы в российском высшем образовании составляют чуть более 40% (по паритету покупательной способности). В значительной мере усиленное финансирование российской высшей школы на протяжении последних шести лет носило компенсационный характер. Во-вторых, у государства существует большой объем свободных финансовых ресурсов, связанных с благоприятной внешнеэкономической конъюнктурой. В-третьих, в обществе и в политической элите существует стремление эти деньги потратить, т. е. налицо спрос на финансовые вливания, тогда как спрос на институциональные реформы минимален.

Вместе с тем позитивным результатом последних восьми лет стало формирование своего рода *реформаторского консенсуса* относительно необходимых высшему образованию институциональных преобразований. Интенсивные дискуссии, начатые в конце 1990-х годов, привели к выработке концепции модернизации образования, которую признают практически все сторонники реформ. Иными словами, дискуссия в настоящее время поляризовалась: она ведется не внутри реформаторского сообщества, а между сторонниками серьезных институциональных преобразований и сторонниками сохранения статус-кво на том основании, что российская (советская) система образования является лучшей в мире.



Разумеется, и в последнем случае необходимость некоторых реформ не отрицается, но при сохранении базовых принципов существующей модели.

Рис. 6 Расходы на обучение в вузах в странах ОЭСР и России (в сопоставимых ценах)



В данном случае очевидно существенное отличие ситуации в образовании по сравнению со здравоохранением. В реформе здравоохранения идет интенсивная дискуссия внутри реформаторского сообщества, решение многих важнейших вопросов модернизации этой отрасли не найдено. И именно отсутствие реформаторского консенсуса, а отнюдь не противостояние ему сторонников традиционной советской модели здравоохранения является здесь основным препятствием для проведения институциональных реформ.

Столь разительное различие ситуации в вопросах модернизации образования и здравоохранения объясняется рядом факторов. Во-первых, демографические и социальные сдвиги, характерные для постиндустриального общества, затронули в гораздо большей степени именно здравоохранение. Традиционная модель финансирования этого сектора основывалась на бюджетном перераспределении ресурсов от более молодых к более пожилым (и соответственно от более здоровых к нуждающимся в медицинской помощи). Теперь, в постиндустриальном мире, ситуация стала иной, и бюджетная нагрузка на сферу здравоохранения быстро нарастает, требуя принятия нестандартных решений. Напротив, бюджетное давление со стороны традиционных форм образования (школьного и вузовского) в результате демографического кризиса относительно сокращается, тогда как быстро растущие объе-



мы поствузовского образования опираются на корпоративные и частные деньги и не предъявляют требований к бюджету. Тем самым несколько облегчается поиск новой институциональной модели в образовании.

Во-вторых, если применительно к здравоохранению в мире нет очевидно успешной модели, которая могла бы стать примером для подражания, то в образовании можно говорить о наличии явно конкурентоспособной модели. Существует достаточно объективный критерий оценки конкурентоспособности высшего образования — спрос на университеты в той или иной стране, предъявляемый студентами из-за рубежа. По этому критерию очевидно доминирует англо-американская модель, на которую приходится порядка 40% международного потока студентов. Это касается не только студентов из развивающегося мира, но и перетока студентов из континентальных стран Европы. Причем указанный переток происходит даже в тех странах, которые по праву гордятся своими многовековыми традициями университетского образования. Так, Х. Зиберт замечает о немецкой высшей школе: «Мне бы очень хотелось получить результаты обследования, сколько сыновей и дочерей немецких политиков, рьяно защищающих статус-кво нашей системы высшего образования, зачислены в элитные университеты США и Великобритании. Наша университетская система организована административно-планомерно... Устройство высшей школы напрямую ведет в прошлое» [4. С. 191–192].

3. Финансовые проблемы модернизации образования

Как видно из сравнения данных по России и странам ОЭСР, образование в нашей стране является сильно недофинансированным сектором и, можно предположить, будет оставаться таковым на протяжении достаточно продолжительного периода времени. Однако недостаточность финансирования в определенной мере могут компенсировать адекватные институциональные решения. Поэтому главный вопрос при обсуждении финансовых проблем образования — не «сколько» (хотя это тоже важно), но «как» и «кого»: каковы должны быть финансируемые государством организации и каковы должны быть используемые здесь инструменты финансирования.

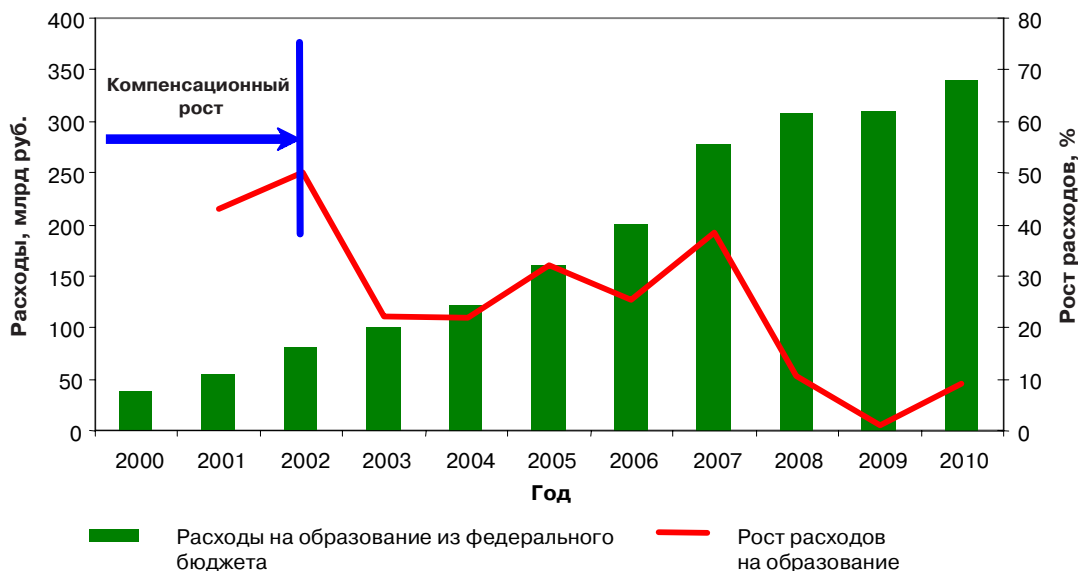
С 2001 г. в России наблюдается существенный рост бюджетных расходов на образование. В 2001 г. прирост расходов федерального бюджета составил по отношению к 2000 г. 43% в текущих ценах, в 2002 г. по отношению к 2001 г. — 49%, затем идет постепенный спад, однако в 2005 г. (после Послания президента) начинается новый подъем: прирост расходов по отношению к 2004 г. достиг 32%, в 2007 г. (фактически развертывание национальных проектов) по отношению к 2006 г. — 38%.

В дальнейшем стабильного роста бюджетного финансирования образования ожидать, очевидно, не приходится. В проекте федерального бюджета на 2008 г. и на 2009–2010 гг. приоритетность образования экономически не просматривается: темпы при-



роста расходов на образование снижаются в 2008 г. до 10%, в 2009 г. опускаются до 1% (т.е. при любом раскладе оказываются ниже темпов инфляции), а в 2010 г. несколько возрастают — до 9,3%. В силу этого можно сделать довольно *неприятный вывод*: объявление образования приоритетом или обеспечивало только компенсаторный рост расходов после значительных спадов (1998–1999 гг.), или было следствием политических решений в рамках избирательного цикла. Ситуация 2008–2010 гг. особенно тревожна, поскольку показывает, что рост расходов на образование не является собственно стратегическим приоритетом и носит во многом конъюнктурный характер (рис. 7).

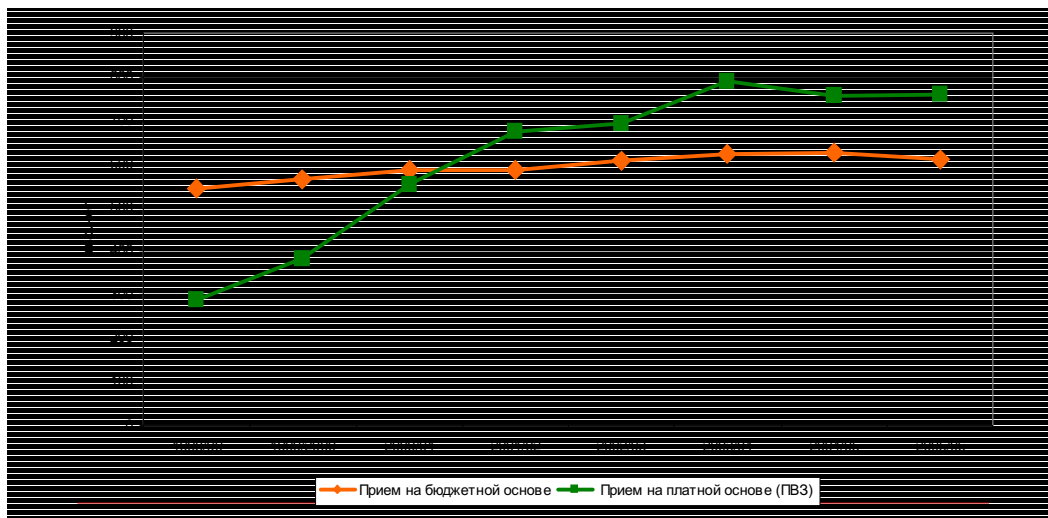
Рис. 7 Динамика расходов федерального бюджета на образование



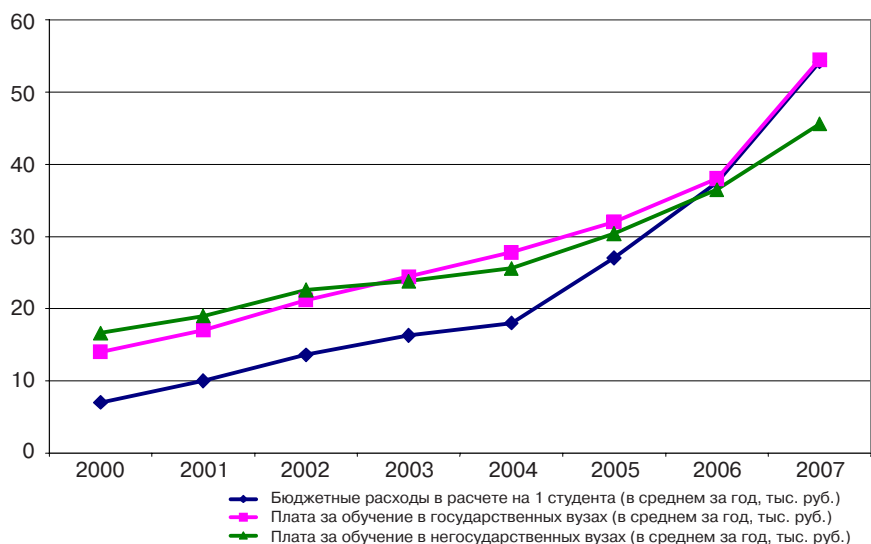
Впрочем, «затухающая кривая» расходов на образование может объясняться не только особенностями фазы политического цикла. С одной стороны, компенсационные выплаты за прошлые периоды подошли к завершению примерно к 2004 г. С другой стороны, в части политической элиты существует понимание нецелесообразности раздувания бюджетных выплат без начала осуществления внятных институциональных реформ.

К тому же быстрый рост бюджетных расходов на образование породил ряд новых проблем, которые ранее никак не прогнозировались.

Рост бюджетных расходов в последние годы начал ломать сложившуюся модель развития системы вузовского образования в виде форсированного роста платных контингентов, что позволяло частично компенсировать за счет платных студентов острую нехватку бюджетных средств и получать экономию от масштаба (рис. 8).

**Рис. 8 Прием в государственные вузы на бюджетной и платной основе**

В последние годы быстрое наращивание бюджетных расходов в расчете на 1 студента-бюджетника начинает ограничивать доступ к высшему образованию населения тех регионов, где среднедушевые расходы растут существенно меньшими темпами по сравнению с ростом указанных расходов. В *среднем* по Российской Федерации доступный населению уровень платы за обучение составляет в 2007 г., по нашим расчетам, 45 тыс. руб., а средняя цена платного обучения должна превысить 54,5 тыс. руб. (рис. 9).

Рис. 9 Бюджетные расходы на 1 студента-бюджетника и плата за обучение в государственных и негосударственных вузах



Таким образом, фактически прекратилось субсидирование обучения бюджетных студентов за счет платного контингента (этот вывод верен только по отношению к средним показателям). Кроме того, в условиях массового (всеобщего) стремления к высшему образованию и при слабой способности граждан идентифицировать качественное образование (предпочтение диплома образованию) можно ожидать переключения значительной части спроса на более дешевые и менее качественные программы негосударственных вузов (в них плата за обучение *в среднем* почти на 20% ниже, чем в государственных вузах). Тем самым рост бюджетного финансирования может иметь оборотной стороной снижение качества высшего образования для значительного числа студентов вузов.

Выходом из этой ситуации может стать или снижение доступности высшего образования (что прежде всего ударит по низко- и среднедоходным группам населения и является политически неприемлемым), или ускоренное развитие образовательного кредитования.

Серьезной проблемой становится отсутствие внятных и логически взаимосвязанных принципов финансирования государственных вузов. В программных документах по модернизации образования декларируется необходимость перехода к нормативно-подушевому принципу финансирования учебных заведений. На практике же в настоящее время переплетаются четыре модели финансирования, и нормативно-подушевой принцип среди них никак не просматривается. Во-первых, это традиционные контрольные цифры приема, устанавливаемые вузам, с соответствующим финансированием, а также сметное финансирование программ развития учебных заведений. Во-вторых, специальное финансирование федеральных университетов, которым устанавливаются повышенные нормативы без прозрачных, четко установленных принципов их определения, пока не определены ни программы их развития, ни их функции в системе высшего образования. В-третьих, особый случай представляет собой целевое финансирование Высшей школы менеджмента при Санкт-Петербургском университете, на развитие которой в трехлетнем бюджете на 2008–2010 гг. выделено 8 млрд рублей. В-четвертых, конкурсное финансирование инновационных проектов вузов, которое практикуется с 2006 г. Получается, что федеральные университеты (и, возможно, системообразующие вузы) должны финансироваться по нормативу в зависимости от числа студентов, а инновационные вузы — в зависимости от результатов реализации инновационной программы, т. е. одни «за количество», а другие «за качество» программ.

Из сказанного также следует, что новые учебные заведения пока являются новыми лишь по форме, поскольку они не несут в себе реально новых институциональных решений. Исключение составляют только Московская школа управления, которая изначально строится как частная, не предполагающая никаких бюджетных



вливаний, а также инновационные вузы, но последние финансируются по-новому лишь в пределах инновационной программы. Такая ситуация посылает противоречивые сигналы образовательному сообществу и только провоцирует элементарный лоббизм. Между тем принципы финансирования должны быть прозрачны и понятны вузовскому сообществу, а также основным потребителям услуг вузов, включая работодателей.

4. Институциональные проблемы модернизации образования

За последние несколько лет были приняты законы, формирующие базовую институциональную конструкцию модернизации образования. Прежде всего это законы об автономных учреждениях, о целевом капитале (endowment), о едином государственном экзамене, о всеобщем среднем образовании. В ближайшее время, по видимому, будет принят закон о переходе на уровневую модель высшего образования.

Однако фундаментальной проблемой в области образования является то же, что и в других сферах экономической и социальной жизни, — разрыв между принятием нормативного акта и его практической реализацией. Принятые законы пока в основном остаются на бумаге, а образовательное сообщество крайне скептически относится к перспективам и самой целесообразности использования новых правовых и организационных форм.

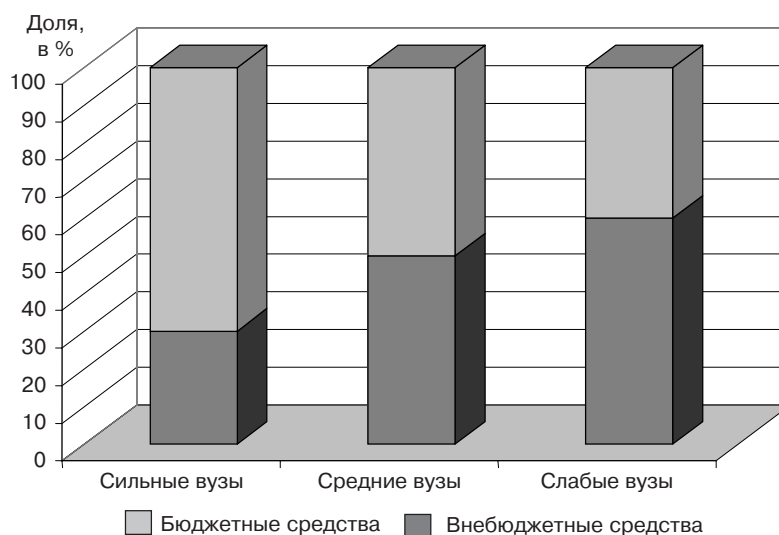
Типичным примером является переход в форму автономных учреждений (АУ). Крайне осторожное отношение к ним со стороны большей части образовательного сообщества связано не только с его, так сказать, природным консерватизмом, нежеланием менять что-либо в привычном укладе жизни. Последнее справедливо лишь отчасти. Главной же проблемой остается существующее недоверие к власти и принимаемым ею решениям.

Одним из наиболее серьезных поводов для сомнений является опасение лишиться имущественного комплекса, находящегося в оперативном управлении вуза. По букве закона — см. ст. 5, часть 11 Закона «Об автономных учреждениях» — это невозможно. Но есть закон, а есть его трактовки. И сейчас государство (учредитель) вправе изъять у вуза имущество, которое используется неэффективно или не по назначению. Пока этого не делается. Переход же вузов в форму АУ, выделение особо ценного имущества таит в себе подспудные риски и вопросы, проблематизируя, обнажая противоречивость сложившейся ситуации. После перехода вузов в форму АУ бюджетные учреждения будут исключительно выполнять государственные функции и финансироваться строго по смете для выполнения указанных функций. Все внебюджетные доходы бюджетных учреждений, которые по Бюджетному кодексу являются неналоговыми доходами бюджета, будут изыматься в бюджет, и распоряжаться ими будет законодатель, т. е. указанные доходы совершенно не обязательно будут возвращаться тем, кто эти деньги заработал. При этом у тех, кто считает целесообразным передачу внебюджетных средств в бюджет, особенно от платной



образовательной деятельности, есть «веский» аргумент, что заработаны они на основе использования государственной собственности. Но тогда возникает вопрос: а что изменится при переходе вуза в форму АУ — ведь имущество и здесь остается государственным? Таким образом, через некоторое время государство может потребовать арендную плату за то, что оно начнет считать избыточным имуществом, а таковым, скорее всего, будет все то, что позволяет вузу получать дополнительные доходы за счет обучения платных студентов. При значительном сокращении студенческого контингента (а этот процесс не за горами в силу демографических причин) такие опасения могут стать вполне ощутимой реальностью. При этом особенно могут пострадать сильные вузы, где доля внебюджетных средств существенно выше (рис. 10)

Рис. 10 Бюджетные и внебюджетные средства в различных российских вузах



Многие проблемы в этом преобразовании удалось бы решить, если бы государство смогло убедительно развеять указанные опасения образовательного сообщества.

Не менее остро стоит вопрос о переходе к уровневой модели образования («Болонской модели»). В вузовском общественном мнении абсолютно доминирует представление о новой модели как о дани западноевропейской моде. Решение о присоединении к Болонскому процессу было принято в тот период, когда отношения России с ЕС устойчиво развивались и даже шла речь о формировании общего экономического пространства, которое естественно было бы дополнить единым образовательным пространством. Сейчас эти надежды ушли в прошлое, и многие искренне не понимают, зачем нам затеваться с разделением привычного пятилетнего обучения на два уровня. При этом вступление в Болонский процесс воспринимается именно как обязательство перейти на



двухуровневую систему бакалавриат+магистратура. Решение этой задачи, если рассматривать ее отдельно, справедливо воспринимается как чрезвычайно сложное в условиях преобладающей у нас пятилетней подготовки. Однако, и это надо подчеркнуть, в принципе эта задача решаема, и она не специфична для России: сильно отличаются от двухуровневой схемы бакалавриат+магистратура такие развитые системы высшего образования, как во Франции и Германии, и там сопротивление унификационным процессам также достаточно сильно.

Вместе с тем для Евросоюза важнейшим является не столько единство структуры подготовки студентов по схеме бакалавриат+магистратура, сколько введение единых жестких требований к качеству образования, прозрачности критериев качества для всех стран-участниц и обеспечение его эффективного контроля. В странах ЕС хорошо понимают выгоды от интеграции, связанные с обеспечением мобильности студентов и преподавателей, концентрацией ресурсов, повышением эффективности их использования. В этом контексте ведущую роль играют два элемента Болонского процесса: развитие модульной структуры образовательного процесса и создание единой системы зачетных единиц (кредитов), которые должны обеспечить как возможности гибкого выстраивания образовательных траекторий, так и единые средства измерения качества полученных знаний.

В России руководители вузов особых выгод в Болонском процессе не видят и считают, что затраты на преобразования не окупятся в ближайшей перспективе: студенческая мобильность даже на внутрироссийском уровне будет сдерживаться экономическими причинами, равно как и обучение российских граждан в европейских университетах. Тот небольшой поток студенчества, который в настоящее время сформировался, увеличится незначительно, а приток в Россию студентов из европейских стран будет сдерживаться в первую очередь языковыми проблемами и условиями проживания в общежитиях российских вузов. Соответственно особых стимулов к реализации требований Болонской конвенции, кроме административного давления, у большинства вузов нет.

Действительно, если речь идет просто о механическом разделении традиционного специалитета на два уровня, то с этим не стоит и затеваться. Переход на новую модель имеет смысл только в том случае, если он сопровождается серьезным изменением программ и принципов организации бакалавриата и магистратуры. Бакалавриат становится элементом *всеобщего* и *общего* высшего образования, спрос на которое в стране в настоящее время очевиден (об этом достаточно убедительно свидетельствует устойчивое превышение численности поступающих в вузы над выпускниками средних школ, см. рис. 2).

В бакалавриате предполагается наличие широких специальностей при доминировании бюджетного финансирования. Напротив, в магистратуре речь идет об узкой специализации и целевом финансировании (частном, корпоративном, государственном). Целе-



вой характер магистратуры дает возможность решить пресловутую задачу «работы выпускника по специальности»: 17-летний абитуриент или студент не может точно выбрать сферу своей деятельности за 5–6 лет до выпуска, но это вполне может сделать поступающий в двухлетнюю магистратуру взрослый человек.

Между бакалавриатом и магистратурой желателен период практической работы, что предполагает дальнейшее реформирование условий военного призыва. Специальности на первой и второй ступенях совсем не обязательно должны совпадать, главным условием поступления в магистратуру должна быть не специальность в бакалаврском дипломе, а способность поступающего сдать необходимые экзамены. Соответствующим образом следует реорганизовать и программы обоих уровней: они должны быть не обрывочными и искусственно разделенными, а носить законченный характер. В частности, уже бакалаврская программа должна включать в себя адекватную практику по получаемой специальности.

Только при таком подходе к двухуровневой модели она перестанет восприниматься как «уступка ЕС». Ведь на самом деле эта модель предопределяется нашими внутренними потребностями, необходимостью резко повысить гибкость высшего образования, его способность реагировать на социальные и технологические вызовы постиндустриальной эпохи.

Вместе с тем нельзя не учитывать и весьма серьезные проблемы, которые связаны с переходом на новую модель для многих вузов. Нередко в качестве основного аргумента против перехода на двухуровневую модель указывается, что общее ограничение бюджетного приема на магистерские программы по сравнению с выпуском из бакалавриата ударит по финансовому благополучию вузов. Представляется, однако, что это далеко не главная причина: даже сохранение доходов (при росте бюджетного финансирования это вполне реально) заставило бы вузы сопротивляться, поскольку разделение всех высших учебных заведений на те, которые имеют магистратуру, и те, которые ее лишены, привело бы к переформатированию всего пространства высшего образования в России и к явному снижению статуса многих вузов. Открытая дифференциация вузов может негативно повлиять и на восприятие реформы населением. Поэтому основная проблема носит политико-социальный характер. Кроме того, переход на двухуровневую систему требует серьезной методической работы, переработки практически всех программ и учебных планов, к чему преподавательский корпус российской школы в большинстве своем не готов, не в последнюю очередь и в силу того, что средний возраст российской профессуры близок к пенсионному, а это уже социальная причина.

Таким образом, для дальнейшего реформирования высшего образования в условиях роста финансового благополучия данной сферы необходимо искать уже не столько экономические (хотя они тоже нужны!), сколько социальные компенсирующие меры.



Литература

1. Авраамова Е. Доступность высшего образования и перспективы позитивной социальной динамики / В сб.: Доступность высшего образования в России. М., НИСП, 2004.
2. Гайдар Е. Аномалии экономического роста. М.: Евразия, 1997.
3. Дубин Б.В., Гудков Л.Д., Левинсон А.Г., Леонова А.С., Стучевская О.И. Доступность высшего образования: социальные и институциональные аспекты / В сб.: Доступность высшего образования в России. М., НИСП, 2004.
4. Зиберт Х. Эффект кобры. Спб.: Санкт-Петербургский госуниверситет экономики и финансов, 2003.
5. Опрос рекрутинговых агентств г. Москвы. ГУ–ВШЭ, 1999.
6. Требования работодателей к системе профессионального образования. М., МАКС Пресс, 2006.