

УДК 37.014.3:378(470+571)

Фирсова Ю.Н.

**ПЕРСПЕКТИВЫ
ВНЕДРЕНИЯ
МЕТОДОВ «НОВОГО
ГОСУДАРСТВЕННОГО
УПРАВЛЕНИЯ»
В СИСТЕМУ ВЫСШЕГО
ОБРАЗОВАНИЯ
РОССИЙСКОЙ
ФЕДЕРАЦИИ**

Ключевые слова: новое государственное управление, автономия вузов, государственно-частное партнерство, конкуренция.

Научная проблема и ее обоснование

Рубеж XX–XXI вв. стал новым этапом в развитии системы высшего образования Российской Федерации, которая на протяжении двух последних десятилетий находится в стадии постоянного реформирования. Его основой стала модернизация, для воплощения идей которой правительство начало активно использовать международный опыт, а точнее, стратегию «нового государственного управления» (англ. NPM – New Public Management), популярную в США, Европе, Новой Зеландии и Австралии в конце прошлого века. Философия NPM состоит в переносе рыночных принципов и технологий управления из частного в государственный сектор, основанном на неолиберальном понимании государства и экономики, и зиждется на идее получения максимальной прибыли от работы любого предприятия или организации.

Обзор литературы по теме

Проблемам модернизации российского высшего образования посвящено множество работ отечественных авторов. Среди них можно выделить следующие направления: сущность изменений, происходящих в системе образования в рамках Болонского процесса (В.И. Байденко, Л.С. Гребнев, Ю.С. Давыдов, Г.А. Лукичев, Н.А. Селезнева), национальная специфика российской образовательной системы (В.Б. Касевич, В.В. С.А. Медведев, Миронов, В.А. Садовничий, Г. Сафаралиев, И.М. Соловьев, Н.Л. Шубина), изменения в системе управления высшим образованием и расширение автономии высших учебных заведений (И.В. Абанкина, Б.В. Железов, А.А. Кирилловых, М.В. Ларионова), коммерциализация деятельности российских вузов и создание конкурентной среды между

ними (В.И. Байденко, С.А. Беляков, В. Колесов, Ю.Б. Рубин, Н.А. Селезнева, Т.А. Хагуров).

Однако в отечественной практике нет работ, посвященных анализу реформирования системы высшего образования Российской Федерации именно с позиций концепции «нового государственного управления». Таким образом, вниманием обойдена основа происходящих изменений в системе высшего образования, что и предопределило выбор данной тематики для нашего исследования.

В то же время зарубежные исследователи активно занимаются изучением концепции «нового государственного управления» в системе высшего образования европейских стран, о чем свидетельствуют работы П. Данливи, Б. Петерс, К. Поллит, Н. Ситтер, С. Толофари, Е. Ферли, Р. Хамбельтон, К. Худ. А в 2008 г. была опубликована работа К. Сигман, координатора проекта FOREDUC, «Влияние “нового государственного управления” на российское высшее образование» (“The Impact of “New Public Management” on Russian Higher Education”), в которой автор дает подробное описание механизмов внедрения NPM в сферу высшего образования в нашей стране.

Цель и задачи исследования

Целью данного исследования является описание основных изменений, произошедших в сфере высшего образования в Российской Федерации за последние два десятилетия, и доказательство того, что именно концепция «нового государственного управления» легла в их основу. Данная цель предполагает выполнение следующих задач: выделение основных характеристик концепции «нового государственного управления» в зарубежных странах, сравнительный анализ проводимых

изменений с системой высшего образования России, определение перспектив дальнейшего развития университетского сектора в рамках NPM.

Методы и этапы исследования

Работа в данном направлении проходила в два этапа: первый (проблемно-поисковый) включал анализ степени разработанности проблемы, отбор и изучение научно-педагогической литературы и действующих нормативных документов, формулировку целей и задач исследования, второй (научно-аналитический) характеризовался анализом и систематизацией фактического материала, формулировкой результатов исследования.

Результаты исследования

В ходе нашего исследования мы определили, что основными характеристиками «нового государственного управления» в образовательной сфере большинства стран, использующих эту концепцию для реформирования государственного сектора, являются: создание национального образовательного рынка и конкурентной среды между вузами, снижение себестоимости оказываемых образовательных услуг, установление связей между вузами и представителями промышленности, использование в работе технологий, заимствованных у частного бизнеса, усиление автономии вузов и расширение полномочий руководства. Рассмотрим основные ступени реформирования российского университетского сектора подробнее.

Одним из самых важных аспектов является снижение государственных расходов на сферу образования. Следует отметить, что по сравнению с ситуацией, которая была в конце XX в., сегодняшнее финансирование системы образования улучшилось: так, по

отношению к 2006 г. финансирование системы общего образования в 2010 г. выросло более чем в два раза. Однако по сравнению с другими странами Россия тратит на эту сферу гораздо меньше средств (данные представлены в табл. 1).

Таблица 1

Затраты стран на систему образования по отношению к ВВП (2007 г.)

Страна	Процент от ВВП, который тратится на высшее образование (государственные расходы + частные расходы)
Россия	1,6% (1,0% + 0,6%)
США	3,2% (1% + 2,2%)
Великобритания	1,4% (0,7% + 0,7%)
Германия	1,1% (0,9% + 0,2%)
Франция	1,4% (1,2% + 0,2%)
Италия	0,8% (0,6% + 0,2%)
Австрия	1,4% (1,2% + 0,2%)
Дания	1,6% (1,5% + 0,1%)
Нидерланды	1,5% (1% + 0,5%)

Источник: [5, с. 57].

Из данных, приведенных в таблице, видно, что Россия тратит на высшее образование 1,6% от ВВП – примерно столько же, сколько и другие европейские страны. Однако количество студентов в России больше, чем в любой из перечисленных европейских стран, а ВВП этих стран выше. То есть суммы, которые Россия расходует на одного студента, не сравнимы с финансовыми затратами других европейских стран. Но положительные тенденции в этом вопросе уже наметились: концепция долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации предполагает увеличение средств, которые тратятся на сферу образования, с 4,8 до 7% ВВП, при этом доля бюджетного финансирования возрастет с 4,1% (данные на время написания Концепции – 2008 г.) до 5,5–6% [2].

В настоящее время наблюдается спад количества абитуриентов, что яв-

ляется следствием демографического кризиса 1990-х гг. В течение последних нескольких лет число выпускников школ уменьшается в среднем на 5–10% в год, и такая тенденция будет продолжаться еще в течение 5–6 лет [1]. Так, по прогнозам, в 2016 г. количество поступающих в вузы сократится наполовину по сравнению с 2006 г. [6, с. 17]. Предполагается, что те вузы, которые не доберут студентов на места, финансируемые государством, будут либо закрыты, либо присоединены к другим вузам.

Главной задачей модернизации образовательной сферы Российской Федерации является вывод отечественного образования на глобальный уровень в качестве конкурентоспособного игрока мирового образовательного рынка, однако при этом государство стремится не потерять контроль над этим сектором. Складывается парадоксальная ситуация: концепция «нового государственного управления» предполагает ослабление роли государства в работе организаций бюджетной сферы, но в нашей стране этого не происходит (государство стремится снизить долю своего финансирования на образовательном рынке, но не потерять при этом свое влияние на вузы и контроль над ними) [там же].

Научно-исследовательская деятельность в рамках концепции NPM должна финансироваться за счет средств представителей промышленности и бизнеса, а также различных фондов, в том числе и иностранных. Но частные инвесторы в России, за редким исключением, пока не готовы вкладывать деньги в сферу образования, особенно если речь идет о долгосрочных проектах. Однако государство надеется, что в будущем эта ситуация изменится, и возлагает большие надежды на модель государственно-частного партнер-

ства. Но не стоит забывать о том, что многие исследователи реформ NPM предостерегают от излишнего идеализирования модели государственно-частного партнерства, утверждая, что оно далеко не всегда привлекательно для государства в силу сложности законодательного оформления и даже потенциального риска потери контроля над этим партнерством. Можно предположить, что в России эти риски будут минимизированы, так как основными источниками финансирования крупных проектов являются большие компании, работающие в секторе ресурсов (нефть, газ и т.д.), а главным акционером в них является государство. И, по всей видимости, именно такие компании смогут работать с образовательными учреждениями на правах государственно-частного партнерства.

Стратегия развития системы высшего образования предполагает, что потенциальные работодатели или их представители будут принимать участие в разработке государственных образовательных стандартов и процедурах контроля качества. На базе университетов при участии бизнеса будут созданы технопарки, бизнес-инкубаторы, центры распространения технологий и венчурные предприятия. Однако следует заметить, что хотя государство в настоящее время активно продвигает идею кооперации бизнеса и образования, реальных шагов по снятию барьеров для внедрения частного капитала в эту сферу пока не сделано. Мировая практика показывает, что одним из способов привлечения внебюджетных источников финансирования в образовательный сектор является изменение в системе налогообложения для предприятий и организаций, заинтересованных в сотрудничестве с вузами. В России пока не предоставляется никаких льгот или привилегий для

компаний, желающих спонсировать научно-исследовательские или образовательные проекты.

Реформирование системы высшего образования в России предполагает, что произойдет тщательный отсев среди образовательных учреждений: лишь те, которые смогут составить достойную конкуренцию на мировом образовательном рынке, будут получать государственную помощь и финансирование. Это делается для того, чтобы восстановить научно-исследовательский характер деятельности высшей школы, и предполагает три аспекта реформирования:

- придание особого статуса двум вузам Российской Федерации – МГУ и СПбГУ, которые являются лидерами в сфере образования нашей страны и представляют Россию на глобальном образовательном рынке;
- создание на конкурсной основе в регионах федеральных исследовательских университетов, которые будут заниматься реализацией программ по приоритетным направлениям исследований и обеспечивать высокий уровень образовательного процесса и научно-исследовательской работы. В 2011 г. такой статус имели 8 вузов, к 2015 г. их будет не меньше 16, а к 2020 г. – более 20 (в перспективе – 40–50);
- создание в регионах научно-исследовательских университетов, в которых будут работать передовые ученые и исследователи, получающие на конкурсной основе финансирование на разработку программ. В настоящее время работают 29 научно-исследовательских университетов. Эти учебные заведения получают повышенное финансирование и обладают широкой академической, финансовой и организационной автономией.

Эти три типа вузов станут ведущими университетами Российской Федерации, а общий объем бюджетных средств на реализацию программ их развития в 2010–2012 гг. составляет 69 млрд рублей, что составляет около 80% от общего финансирования сектора высшего образования [4, с. 6]. С одной стороны, это будет способствовать развитию этих университетов и их успеху на мировом образовательном рынке. Однако, с другой стороны, такое разделение неминуемо приведет к расслоению университетского сектора и его реорганизации по элитарному принципу.

В то же время реформа системы образования подразумевает выстраивание новой структуры академического процесса в технических областях: слияние учебных заведений, предоставляющих профессиональное образование, и объединение их с вузами. В настоящее время профессиональные технические училища испытывают недостаток в абитуриентах – последние предпочитают поступать в вузы из-за социальной непривлекательности среднего образования. Однако сегодня существует диспропорция между количеством выпускников вузов и реальными потребностями экономики – на 30% рабочих мест для людей с высшим образованием приходится 60% дипломированных специалистов. Индустриальный сектор остро нуждается в квалифицированных кадрах, которых современные техникумы и профессиональные технические училища не могут правильно подготовить, так как существующая система построения процесса обучения инертна и не способна реагировать на быстро сменяющиеся друг друга технологии. Решением этой проблемы, по мнению идеологов реформирования российской высшей школы, становится введение практики

«прикладного бакалавриата» – подготовки студентов по системе двухгодичного академического бакалавриата и курса подготовки по конкретной специальности.

Новые требования будут предъявляться и к преподавателям университетов. Главным из них станет участие в научно-исследовательской деятельности, что будет отражаться на их заработной плате через систему доплат, поощрений и грантов. Планируется, что к 2015 г. процент преподавателей, занимающихся научными исследованиями, возрастет с нынешних 16–17 до 35%, к 2020 г. – до 42%, а в федеральных исследовательских университетах соответственно до 65 и 75% [3, с. 29]. В течение ближайших 10 лет, по мнению авторов проводимых реформ, необходимо обновить преподавательский состав вузов с тем, чтобы привлечь новых специалистов, которые смогут восстановить исследовательскую сферу деятельности университетов, что впоследствии будет способствовать созданию и внедрению инноваций. Кроме того, в российские вузы будут активно привлекаться специалисты из других стран и представители бизнес-сообщества [там же, с. 29–30]. Однако подобные нововведения вызывают опасения, так как увеличение количества преподавателей-совместителей в вузе не может способствовать развитию академической школы данного университета и сохранению образовательных традиций.

Следующим шагом реформирования государственного сектора вообще и системы высшего образования в частности стало создание законодательной базы для перевода учебных заведений в новую форму – автономных учреждений. Для этого в течение последних нескольких лет был принят ряд федеральных законов – «Об ав-

тономных учреждениях» от 3 ноября 2006 г., «О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием закона “Об автономных учреждениях”, а также в целях уточнения правоспособности государственных и муниципальных учреждений», принятый Государственной Думой 23 апреля 2010 г. Они предполагают, что образовательное учреждение должно определиться со своим статусом – либо остаться государственным, либо стать автономным, и предусматривают специальную процедуру перевода из бюджетного учреждения в автономное. Подобного рода изменения в очередной раз доказывают, что именно парадигма «нового государственного управления», характерной чертой которой является усиление автономии учреждений и расширение полномочий руководства, послужила основой для реструктуризации системы высшего образования в России.

Научная новизна и практическая значимость

В настоящем исследовании проанализирован ход реформирования системы высшего образования Российской Федерации с точки зрения концепции «нового государственного управления», что может быть полезно для руководства российских вузов в ходе проведения реформирования. Описанные изменения призваны вывести вузы на международный уровень и сделать российское образование конкурентоспособным в мире, однако при этом важно не потерять те традиции, которые накапливались в отечественной высшей школе десятилетиями, а стремление вуза зарабатывать деньги не должно стать важнее выполнения его главных академических и научно-исследовательских функций.

Выводы и перспективы

Проанализировав все произошедшие и планируемые изменения в системе высшего образования Российской Федерации, мы можем выделить следующие основные положения, легшие в основу реформирования этой сферы: стремление вывести российское образование на международный уровень и обеспечить его высокое качество, создание конкурентной среды между вузами, перевод образовательных учреждений в автономные, переход к нормативно-подушевому финансированию, стимулирование образовательных учреждений к поиску собственных источников доходов, усиление роли бизнес-сообщества и широкой общественности в деятельности университетов, привлечение молодых преподавателей, активно занимающихся исследовательской деятельностью, и представителей бизнес-сообщества.

Все эти изменения являются характерными чертами политики «нового государственного управления», которая начала применяться в России на несколько лет (практически на два-три десятилетия) позже, чем в других странах. Важным аспектом проведения реструктуризации образовательного сектора является тот факт, что государство, в отличие от предписанного ему концепцией NPM стремления ослабить контроль над этой сферой, напротив, всячески стремится не потерять свои позиции на образовательном рынке, снизив при этом свое финансовое участие в нем. Это является характерной чертой именно российского варианта внедрения методов «нового государственного управления» в сферу образования РФ, как и то, что конкурентная среда создается в нашей стране искусственным путем, так как ряд вузов получает преимущества.

Последствия внедрения реформ в систему российского образования на данном этапе предсказать очень сложно, так как реалии перехода в новую образовательную парадигму и выстраивание системы работы университетов в изменившихся условиях на самом деле гораздо сложнее и запутаннее, чем это может показаться при изучении основных постулатов концепции NPM. Кроме того, контекст внедрения реформ в России слишком сильно отличается от англо-американских и европейских стран, и это может привести к потере тех академических традиций, которыми всегда была сильна отечественная высшая школа. В дальнейшем представляется интересным продолжить научные изыскания в сфере маркетизации образовательного процесса в Российской Федерации.

Литература

1. За десять лет мы обязаны сформировать новый корпус преподавателей: интервью с Я. Кузьминовым. URL: <http://www.rbcdaily.ru/2010/08/04/focus/499779>.
2. Концепция долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года от 17 ноября 2008 г. URL: <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=LAW;n=90601;fld=134;dst=4294967295;from=82134-8>.
3. Российское образование – 2020: модель образования для экономики, основанной на знаниях: к IX Международной науч. конф. «Модернизация экономики и глобализация», Москва, 1–3 апреля 2008 г. / под ред. Я. Кузьминова, И. Фрумина. М.: Изд. дом ГУ-ВШЭ, 2008.
4. Сафаралиев Г. Особенности реформирования высшего образования в России // Ректор вуза. 2011. № 9. С. 4–9.
5. Highlights from Education at a Glance 2010. OECD, 2010.
6. Sigman C. The Impact of “New Public Management” on Russian Higher Education. Paris: Russia/NIS Center Ifri, 2008.