

Т.Л. Ищук, доктор экономических наук, профессор, Национальный исследовательский Томский государственный университет

Проблемы региональной политики и политики регионов в сфере высшего образования (на примере вузов Сибири)

Рассматриваются проблемы региональной политики и политики регионов в области высшего образования на примере вузов Сибири. Анализируются тенденции в развитии высшей школы, позитивный опыт, а также механизмы и пути решения проблем.

Ключевые слова: региональная политика, политика регионов, высшая школа, тенденции развития.

Система высшего образования Сибирского федерального округа включает 110 высших учебных заведений, в том числе 28 негосударственных. Наибольшее количество вузов сосредоточено в Новосибирской (24) и Омской (18) областях, Красноярском крае (15), Иркутской (14), Кемеровской (10) и Томской (8) областях. Общая численность обучающихся в вузах СФО – 755,3 тыс. человек, или 13,9% от числа российских студентов вузов. Площадь территории СФО – 5 114 800 км² (29,95% от территории РФ), население – 19 553 461 человек (13,77% от населения РФ). Доля студентов в общей численности населения СФО – 25,9% [1]. Если учесть еще людей, имеющих высшее образование, то Сибирь сегодня выглядит очень высокообразованным регионом. На базе сибирских вузов созданы научные центры в Новосибирске, Красноярске, Томске, Иркутске, Улан-Удэ.

Веяние времени таково, что в настоящее время вузам уже недостаточно осуществлять традиционную научно-образовательную деятельность, они должны стать системообразующими звеньями новой инновационной системы крупных территориальных комплексов внутри страны и за ее пределами. Осознание этого факта нашло отражение в Стратегии социально-экономического развития Сибири до 2020 года, которая впервые появилась в 2010 г. и утверждена Распоряжением от 5 июля 2010 г. № 1120 «Об

утверждении Стратегии социально-экономического развития Сибири до 2020 года» [2]. В документе предусмотрено создание и дальнейшее развитие нескольких новых крупных научно-образовательных и научно-производственных центров, в том числе национальных исследовательских университетов в Иркутске, Кемерове, Красноярске, Новосибирске и Томске; особой экономической зоны технико-внедренческого типа в Томске; национального центра горнодобывающей промышленности в Кемерове; национального центра горной и металлургической промышленности в Новокузнецке; регионального промышленного парка в Омске; сети региональных инновационных технопарков в Иркутске, Кемерове и Новосибирске; наукоградов в Бийске и Кольцове; центров Сибирского агротехнопарка.

В качестве позитивных тенденций также можно рассматривать формирование в Сибири рынка высшего образования, представленного государственными вузами, в том числе федеральными и национальными исследовательскими университетами и негосударственными вузами. На базе центров, институтов дистанционного образования, созданных сибирскими вузами, формируются так называемые виртуальные вузы, например Сибирский академический виртуальный университет, Виртуальный университет Восточносибирской государственной академии образования (ВСГАО).

Наиболее известными в России виртуальными университетами являются Российский интернет-университет информационных технологий; Школа анализа данных компании «Яндекс»; Центр компьютерного обучения «Специалист» при МГТУ им. Н.Э. Баумана; Интернет-университет CASO; Виртуальный университет «Спектрум», в котором обучаются более полумиллиона людей из 128 стран; виртуальный университет, созданный в рамках Глобального альянса ООН, обучающий по программам делового администрирования и информатики; Московский виртуальный университет – передовая порталная система дистанционного обучения и организации бизнес-процессов для учебных заведений и предприятий и др.

Со временем виртуальное образование может занять нишу между заочной и очной формами обучения. Полной реализации виртуальных университетов препятствуют трудности, связанные с проблемой получения общественного признания и права выдавать дипломы и сертификаты, присваивать соответствующие степени, т.е. проблема аккредитации виртуального университета. Переход к сетевым услугам и доступ к информации из любого места и в любое время усложняет проблему защиты данных вузов, защиту авторских прав. Кроме того, для обучения в виртуальном

университете необходимо хорошее знание английского языка, а одна из слабых сторон российских вузов по сравнению с западными – недостаточная языковая подготовка. Преодоление этих трудностей и полное развитие модели виртуального университета будет означать глубокие изменения в организационной структуре современного образования.

С одной стороны, формирование рынка образовательных услуг высшей школы – это позитивная тенденция, так как рынок создает конкурентную среду. Но в России формируется монополистический рынок с элементами олигопольной конкуренции. Такими монополистами на рынке являются федеральные и национальные исследовательские университеты. Они получают лучших студентов, повышенное финансирование, все преференции государства. Государство же должно создавать равные условия на рынке.

С другой стороны, эти вузы должны стать своеобразными точками роста регионов. Федеральный университет – это крупный научно-образовательный комплекс, в котором только студентов будет обучаться до 50 тыс. человек, нуждающихся в жилье, питании, одежде, досуге, транспортных услугах. Соответственно это рабочие места, потребительский спрос, развитая городская инфраструктура. Кроме того, это обеспечение потребностей региона в специалистах и международное сотрудничество в образовании и науке с сопредельными странами. К примеру, Северный (Арктический) федеральный университет создан на базе Архангельского государственного технического университета. Архангельск – это ворота в Арктику. Сейчас идет жесточайшая борьба стран этого региона за освоение ресурсов Арктики. Соответственно регион получит квалифицированных специалистов, научные разработки для освоения ресурсов Арктики. А Дальневосточный федеральный университет будет ориентироваться в своей деятельности на стратегические интересы России в Азиатско-Тихоокеанском регионе. Сибирский федеральный университет активно участвует в реализации проектов развития Сибири в промышленности, энергетике, науке и образовании, готовит специалистов, согласных работать и в жестких условиях Севера. К тому же создание в каждом федеральном округе по два–три федеральных университета приведет к изменению территориальной структуры высшего образования, сложившейся еще в дореволюционное время.

Как негативную тенденцию можно рассматривать положение с негосударственными вузами. Несмотря на принадлежность к единой системе высшего образования, негосударственные вузы находятся в неравных условиях с государственными. Они не включены в Национальный проект «Образование», не имеют права участвовать в конкурсе на звание научно-

исследовательского университета, не имеют права обучать студентов-бюджетников в рамках госзаказа. Причем государственный заказ на подготовку специалистов сейчас получают не лучшие вузы, а лишь государственные. В законопроекте «Об образовании в РФ» (ст. 103, п. 2) сделана попытка изменить ситуацию. Предусмотрено, что «контрольные цифры приема граждан на обучение по основным образовательным программам среднего профессионального образования и высшего образования за счет средств соответствующих бюджетов бюджетной системы Российской Федерации распределяются на конкурсной основе и устанавливаются организациям, осуществляющим образовательную деятельность, вне зависимости от их организационно-правовой формы и формы собственности по аккредитованным образовательным программам» [3]. Однако данная формулировка требует разработки подзаконных актов, касающихся механизма реализации данной нормы. Еще до принятия закона появились ограничения в виде установления перечня направлений подготовки, по которым будет применяться эта норма.

Как положительный опыт политики регионов в области высшего образования, можно рассматривать совместные с вузами Томска проекты по развитию вузовской инфраструктуры. По инициативе ректоров томских вузов и администрации города создана рабочая группа, которая выработала сводный перечень проектов по строительству новых корпусов, общежитий и других сооружений для университетов и институтов. Томский государственный университет систем управления и радиоэлектроники планирует строительство комплекса общежитий площадью около 50 тыс. м², общежитий для аспирантов. Томский государственный педагогический университет возведет крытый корт с искусственным льдом и учебный корпус, большой центр площадью в 160 тыс. м² с бизнес-инкубатором, общежитием, спортивными сооружениями. Томский политехнический университет будет строить гостиницы и общежития, спорткомплекс с бассейном, легкоатлетическим манежем и учебным корпусом. Томский государственный архитектурно-строительный университет построит общежития, корпус для института независимых экспертов. В планах Сибирского государственного медицинского университета и Национального исследовательского Томского государственного университета строительство гостиниц, общежитий, киноконцертного зала, стадиона, жилья для молодых ученых [4].

Федеративное устройство предполагает большее участие и большую ответственность регионов за решение региональных проблем. Но в современной России имеет место проблема соотношения федеративной модели

управления, централизованного финансирования и региональной ответственности. Основное содержание проводимой региональной политики в сфере образования заключается в наделении регионов правом и обязанностью выбора собственной образовательной стратегии, создания и осуществления собственной программы развития. Однако регионы не самостоятельны в проведении политики в сфере высшего образования, так как подавляющее большинство вузов находится в федеральной собственности, а ректоры фактически назначаются Министерством образования и науки РФ. Между тем реальная поддержка высшей школы региональными органами власти может осуществляться и уже осуществляется в форме создания и развития материально-технической базы вузов; поддержки малообеспеченных студентов; организации конкурсов и грантов для вузов на переподготовку государственных и муниципальных служащих, для стимулирования достижений студентов и преподавателей; содействия формированию образовательных кластеров, развитию образовательного брокерства. В то же время для оценки реального состояния в образовательной деятельности регионов необходима система ее внешней оценки: общественные рейтинги, общественная аккредитация образовательных программ, обязательное информирование общества о деятельности образовательных учреждений. Это поможет отслеживать процессы, предусмотренные программой модернизации образования и вносить своевременно коррективы.

Как проблему можно рассматривать отсутствие стратегических документов пространственного развития в РФ. Формировать долгосрочные стратегии регионального развития, в том числе и в сфере высшего образования, регионы могут, лишь понимая общие векторы развития государства. Однако в настоящее время отсутствует доктрина стратегического долгосрочного развития федеральных округов и субъектов РФ, входящих в их состав, а также долгосрочная стратегия пространственного развития и развития макрорегионов РФ. Принятие Стратегии социально-экономического развития Сибири до 2020 года можно расценивать как движение вперед в области пространственного стратегического планирования. По мнению ряда специалистов [5], стратегия развития федеральных округов должна содержать информацию по конкретным межрегиональным и региональным проектам с указанием источников их финансирования, исполнителей, механизмов контроля. А в законопроекте «О государственном стратегическом планировании в РФ» [6] предусмотрены схемы территориального планирования в соответствии с Градостроительным кодексом РФ.

С точки зрения автора этого недостаточно. Должна быть единая стратегия, содержащая измеримые показатели, которые лишь детализируются в конкретных проектах – целевых программах, а не наоборот. Следует исходить из того, что есть конечный результат, к которому мы стремимся, а для этого мы предпринимаем конкретные действия (целевые программы). Так, американскими специалистами в области стратегического планирования выдвигаются новые идеи относительно уровней стратегического планирования: мировое сообщество, западное мировое сообщество, США, регион, штат, университет, колледж. Критики подобного подхода усматривают амбиции США и их претензии на мировое лидерство. Но, с другой стороны, такой подход позволяет учитывать при выработке стратегии тенденции развитых стран западного сообщества, общемировые тенденции и определить место высшей школы в мире, в собственной стране и место каждого вуза в системе высшего образования своей страны.

В стратегии развития высшей школы должны быть амбициозные цели и долгосрочный горизонт планирования. Так, отличительной особенностью стратегического плана развития высшего образования в Малайзии является так называемая «дорожная карта» до 2057 г., конечная цель которой – подготовка самых квалифицированных в мире специалистов. В России долгосрочная стратегия развития высшей школы вообще отсутствует. В настоящее время невозможно спрогнозировать итоговый результат или синергетический эффект от реализуемых дифференцированно стратегий, федеральных целевых программ. Необходимы четкие ориентиры для пространственного планирования на уровне государства. Действующий Федеральный закон от 20 июля 1995 г. № 115-ФЗ «О государственном прогнозировании и программах социально-экономического развития Российской Федерации» не отвечает требованиям современного этапа развития, а законопроект «О государственном стратегическом планировании в РФ» [6] требует доработки, в частности, касающейся четкой формулировки понятийно-терминологического аппарата, применяемого в стратегическом планировании; методики индикативного планирования; формирования единой стратегии пространственного развития РФ; выработки единой методической основы стратегического планирования.

Среди общих проблем, характерных не только для вузов Сибири, но для всей российской высшей школы можно выделить неэффективную систему оплаты труда и недостаточное стимулирование научной деятельности; неразработанность государственной политики в области ЕГЭ, ценообразования в вузах; слабую индивидуализацию и снижение качества обра-

зования; низкий уровень государственного менеджмента. Рассмотрим их и определим возможности их решения.

Наиболее острой проблемой российских вузов является кадровая деградация, основная причина которой – неэффективная система оплаты труда. Профессиональные школы умирают быстро, на их возрождение уходят десятилетия, а срок создания фундаментальных научных школ укладывается в столетие. По разным оценкам через 10–15 лет вузы буквально «съедят науку», так как из-за демографической ситуации аспирантов первого года обучения и вчерашних выпускников уже нужно будет направлять в лекционную аудиторию в качестве «профессоров», поскольку настоящих профессоров станет катастрофически не хватать для обеспечения образовательного процесса в высшей школе. При этом нынешнее постепенное снижение числа абитуриентов после 2015 г. сменится увеличением [7].

Новая система оплаты труда, действующая сейчас в высшей школе, в которой базовая ставка доцента (равно как и уборщицы) для начисления заработной платы составляет 5000 руб., привела к явному снижению оплаты труда профессорско-преподавательского состава (ППС). А стимулирующие надбавки за результаты научной и научно-методической работы не отвечают принципу прозрачности, ограничены суммой по усмотрению администрации и, по сути, не выполняют своей стимулирующей функции. Кроме того, существует огромный разрыв в оплате труда руководящих работников вуза и ППС.

Наиболее эффективным механизмом оплаты труда в вузах, по мнению автора, является почасовая система оплаты труда (в части так называемой «звонковой» нагрузки), встроенная в новую систему оплаты труда, в зависимости от степени и звания, объема часов учебной нагрузки с периодическим индексированием почасовой ставки. Это может решить проблему неравномерного распределения нагрузки ППС по индивидуальному учебному плану, когда за один и тот же оклад, к примеру, один доцент читает в семестр 2 часа лекций в неделю, а другой – 4–6 часов лекций и проводит до 20 часов семинарских занятий.

Ни один вопрос современного развития высшей школы не привлекает столько внимания, как доступность образования – социальная, экономическая, территориальная, которая в значительной степени определяется территориальной организацией высшей школы. Проблема территориальной доступности особенно актуальна для жителей малых городов и сельской местности. На решение этой проблемы, в частности, направлен единый государственный экзамен. Но он может стать реальным инстру-

ментом равнодоступности лишь при наличии нормальных конкурентных отношений, т. е. контракта государства с вузом, а вуза со студентами.

Концептуальным выражением стратегических целей вуза является ценообразование. Оно отражает характер производимых услуг, их особенности и особенности соответствующего рынка. Для России характерны следующие тенденции в ценовой политике государства и вузов на образовательные услуги высшей школы:

1) в существующей нормативно-правовой базе ценовой политики государства в области образовательных услуг высшей школы не проработаны механизмы реализации мероприятий, осуществляемых в соответствии с программой модернизации высшей школы;

2) отсутствует единая методология формирования цены на подготовку специалистов разных уровней обучения и разных специальностей. Наиболее применяемая методика расчета цены образовательной услуги (нормативные затраты плюс прибыль) насаждает затратный метод управления вузом. Гибкую ценовую политику проводят лишь единичные вузы. Между тем для рынка экономичнее то образование, при котором одинаковый или лучший результат достигается с наименьшими затратами сил, времени, денег;

3) ценовая политика российских вузов не соответствует реальному платежеспособному спросу населения и, как правило, не отличается гибкостью, не учитывает быстрых перемен. При этом цена и качество часто не корреспондируются;

4) цены на подготовку специалистов в российских вузах сопоставимы с ценами в общепризнанных мировых университетах. В этой связи имеется опасность утраты части контингента российских абитуриентов за счет утечки их в зарубежные вузы;

5) государство не содействует созданию равных условий функционирования вузов на рынке образовательных услуг.

Таким образом, назрела острая потребность в разработке нормативно-правовой базы в области формирования цен на образовательные услуги всех уровней, закрепленная в Федеральном законе «Об основах государственной ценовой политики в РФ». Основные положения данного закона должны быть конкретизированы в отраслевых нормативных документах с учетом особенностей подготовки в вузах разной направленности, уровней обучения и пороговых значений рентабельности. Это обеспечит наличие единой методологии ценообразования в вузах, но это не означает вмешательства государства в процесс определения цены образовательной услуги с учетом многообразных факторов внешней и внутренней среды.

В качестве положительного момента следует отметить, что в период экономического кризиса государство не устранилось от помощи российским студентам: были разработаны антикризисные меры по поддержке обучения в кредит, ограничению роста цен, увеличению мест для послевузовского обучения.

Острой проблемой являются также снижение качества образования и недостаточная индивидуализация образовательного процесса, что ослабляет конкурентные позиции российских вузов на международном рынке высшего образования. В подавляющем большинстве вузов осуществляется традиционное обучение, которое строится на постановке закрытых задач, имеющих точные условия, строгий алгоритм решения, единственно верный ответ. Такое обучение в конечном счете ориентировано на подготовку исполнителей. Предпочтительным же является принцип открытости, который предлагает не только давать знания, но еще и показывать их границы. Открытые задачи в обучении – это изобретательские, исследовательские, конструкторские, прогнозные, задачи с достраиваемым условием, основанные на диалоговом обучении. В диалоге идет обсуждение информации, поиск истины и соответственно развитие человека.

Большую роль в обеспечении качества и мобильности высшего образования играет использование в научно-образовательном процессе информационно-коммуникационных технологий и кооперации. По-прежнему нерешенной во многих вузах остается проблема недостаточной оснащенности учебных аудиторий информационно-коммуникационных технологий, когда преподаватели вынуждены иллюстрировать сложные схемы, формы финансовых документов и прочие положения лекционного материала на доске мелом. Не является обязательной в России, как в европейских вузах, кооперация: обучение как минимум в двух европейских вузах. Хотя многие студенты самостоятельно принимают решение об обучении сразу на двух факультетах в одном или разных вузах. Такое решение продиктовано, скорее, не мобильностью, а актуализацией междисциплинарного знания.

Кроме того, большое значение для качества обучения имеет четкое разграничение роли профессоров, доцентов и ассистентов в образовательном процессе, которые в настоящее время практически не различимы. Роль профессора должна заключаться в постановке узловых проблем и объяснении их противоречий на лекционных занятиях, в его авторстве программы учебной дисциплины. Доцент читает лекции, он главный, кто оценивает результаты обучения. Преподаватель (ассистент) ведет семинарские занятия и является ежедневным помощником студентов. В действующем образо-

вательном законодательстве отсутствует разграничение функциональных полномочий рассматриваемых участников образовательного процесса. При таком подходе отсутствует внешняя экспертиза: один человек разрабатывает программу, читает лекции, проводит семинарские занятия и оценивает знания студентов. Устранение такого правового пробела позволит упорядочить учебную нагрузку, сократить лекционные часы и увеличить практические и семинарские занятия и самостоятельную работу студентов, а также усилить индивидуализацию обучения, высвободит время для научно-исследовательской работы ППС. Но для этого потребуются внести изменения в структуру аудиторного фонда, создать большее количество компьютерных мест.

Отличительной особенностью современного этапа общественного развития является потребность в быстром реагировании на стремительную скорость перемен. В этих условиях возникает необходимость постоянного изменения государственных образовательных стандартов, так как они должны учитывать жизненный цикл спроса на профессию, который может быть длительным – более 7 лет. Такое характерно для специализированных, крупных и средних производств. Качественные признаки у них постоянны: это массовые профессии, постоянный состав профессий, стандартная подготовка, высокая доля среднего и начального профессионального образования, небольшая роль переподготовки. Средняя продолжительность жизненного цикла спроса на профессию – около 5 лет – характерна для массового производства, где наблюдается смена количественных и качественных признаков, рыночная ориентация, экономическая ответственность, освоение новых профессий, высокая доля высшего и среднего профобразования, среднего менеджмента. Короткий жизненный цикл спроса на профессию – не более 3-х лет – характерен для экспериментального производства, которому присущи смена качественных признаков, внедрение новых профессий, преобладание высшего профобразования, креативный менеджмент, переподготовка кадров. Для исключения запаздывания в обновлении образовательных стандартов необходимо, чтобы вузы имели право самостоятельно их разрабатывать. Основой для этого могла быть, к примеру, разработка вузами совместно с работодателями и региональными службами занятости прогнозов потребности в специалистах с высшим образованием и программ управления человеческими ресурсами.

В дореформенный период высшее образование находилось в монопольном ведении федерального правительства и не касалось компетенции региональных и муниципальных органов управления. В настоящее

время руководители регионального и муниципального уровней считают, что местные институты и университеты – важная часть их социально-экономической базы, и соответственно предпринимаются шаги по оказанию финансовой поддержки на местном уровне: освобождение вузов от части коммунальных платежей, субсидирование, прямая оплата научных исследований или услуг по обучению.

Решение проблемы низкого уровня государственного менеджмента видится в подготовке профессионалов-менеджеров в системе высшего образования. Каждый должен профессионально заниматься своим делом: администрация – управлением, а ученые – наукой и обучением.

Литература

1. Паспорт Сибирского федерального округа. Режим доступа: <http://www.sibfo.ru/passport/sfo.php>
2. Распоряжение от 5 июля 2010 г. № 1120-р «Об утверждении Стратегии социально-экономического развития Сибири до 2020 года». Режим доступа: <http://www.sibfo.ru/strategia/strdoc.php>
3. Проект Федерального закона «Об образовании в РФ». Режим доступа: <http://zakonoproekt2011.ru/#law/edu>
4. Вложения в гектары: вузовская инфраструктура пополнится новыми объектами // Все новости. Режим доступа: <http://vesti70.ru/stats/full/?id=8101>
5. Кулешов В.В. Новая стратегия экономического развития // ЭКО. 2005. № 9.
6. Проект Федерального закона «О государственном стратегическом планировании в РФ». Режим доступа: http://www.economy.gov.ru/miner/activity/sections/strategicplanning/regulation/gsp?presentationtemplate=docHTMLTemplate1&presentationtemplateid=2dd7bc8044687de796f0f7af753c8a7e&WCM_Page.ResetAll=TRUE&CACHE=NONE&CONTENTCACHE=NONE&CONNECTORCACHE=NONE
7. Яницкий О.Н. Высшее образование: проблемы, перспективы (размышление после дискуссии). Режим доступа: http://www.isras.ru/blog_yan_2.html?&printmode

Ishchuk T.L., *Doctor of Economics, Professor, The National Research Tomsk State University*

Problems of Regional Policy in a Sphere of Higher Education: Siberian Universities

Problems of regional policy in a sphere of higher education in Siberian universities are considered in the article. Tendencies in development of high school, positive mechanisms and ways of problems' solving are analyzed.

Key words: regional policy, high school, tendencies of development.