

ВВЕДЕНИЕ

Данная книга основана на исследовании, инициированном в самом начале 1999 г. После дефолта перспективы системы образования в целом и высшего образования в частности представлялись весьма нелегкими. Бюджетное финансирование сократилось до критического уровня (на одного студента вуза в среднем по стране приходилось в 1999 г. около 150 дол. США, что было в 10 раз меньше по сравнению с 1989 г.).

Доля расходов бюджетов всех уровней на профессиональное образование в ВВП также упала — до 0,41%, снизившись почти в 3 раза за 7 лет (в 1992 г. она составляла 1,21%).

Возможности привлечения внебюджетных средств для финансирования высшей школы, прежде всего — платы за обучение, в это время казались весьма проблематичными, поскольку шок от августовских событий 1998 г. вполне мог отвлечь большинство семей от идеи поступления их детей на платные отделения вузов. В этот момент у многих платных студентов возник вопрос, смогут ли они завершить свое образование, так как их доходы резко сократились.

Тем самым вопрос о разработке организационно-финансовых схем адаптации вузов к кризису бюджетного финансирования был крайне актуальным. В несколько иной формулировке — это был вопрос о судьбах высшего образования в России, о возможной трансформации сложившейся системы профессионального образования. Равновероятными исходами были и ее коллапс, и резкое сокращение числа университетов, и медленная стагнация вузов. Сжатие платежеспособного спроса как со стороны государства, так и со стороны работодателей и семей могло иметь, в принципе, любые последствия. Такой исход был тем более вероятным, что высшие учебные заведения в массе своей не поддержали предлагавшуюся в 1997—1998 гг. реформу организационно-экономического механизма системы образования, существенно расширявшую каналы привлечения внебюджетных средств и уменьшавшую зависимость вузов от бюджетных ресурсов.

Все перечисленные моменты предопределили первоначальную схему настоящего исследования и подходы к его реализации. Оно было построено на двух основных посылках.

Во-первых, предполагалось изучить зарубежный опыт приспособления вузов к ограниченности финансовых ресурсов и, во-вторых, выявить в процессе социологического исследования практику выживания государственных высших учебных заведений в резко изменившейся среде.

Итак, первоначально предполагалось строить данный исследовательский проект следующим образом.

А. Провести подробное изучение зарубежного опыта существования вузов при изменении внешней среды. Прежде всего это касалось условий их финансирования. Данный анализ должен был как затронуть систему высшего образования в развитых странах, так и описать проблемы, с которыми столкнулась высшая школа постсоциалистических стран как наиболее близкая к российской по исходной модели построения и функционирования. Вместе с тем и модели трансформации западных образовательных систем представляли определенный интерес, поскольку расширение доступности высшего образования в последние десятилетия XX в. привело к нехватке бюджетных средств в тех странах, где оно было преимущественно государственным, и нарастанию нагрузки на семейные бюджеты там, где университеты исходно действовали на платной, небюджетной основе. Оптимизация сочетания различных источников поступления средств в высшую школу и одновременно поиск наиболее рационального разделения затрат между всеми агентами образовательного процесса (государством, работодателями, семьями и самим студентом) стали одним из важнейших элементов политики как государства, так и самого учебного заведения в этих странах. В то же время изменение политики университетов повлекло за собой изменение позиции государства в регулировании их деятельности, в том числе в предоставлении различных льгот тем юридическим и физическим лицам, которые поддерживают развитие высшего образования в стране в целом и конкретных высших учебных заведений в частности.

Было очевидно, что перенос зарубежного опыта на российскую почву вряд ли возможен напрямую, но, как думалось в начале исследования, его рефлексия может дать некоторое

направление развитию менеджмента в российских вузах и расширить общее представление о механизмах финансирования высшего образования и привлечения в него дополнительных внебюджетных ресурсов.

Б. Выявить в процессе социологического исследования реальные стратегии (модели) адаптации российских государственных вузов к резкому сокращению бюджетного финансирования. Эти модели должны были быть проанализированы, а их рациональные элементы распространены в вузовском сообществе.

При разработке методологии Проекта для организации социологического исследования была предложена схема, которую условно можно было бы назвать “6×5”: а именно выборка по 6 вузам в 5 географических точках.

Предполагалось, что это будут следующие типы высших учебных заведений:

- классический университет;
- технический университет (институт);
- педагогический университет (институт);
- медицинский институт;
- сельскохозяйственный институт;
- экономический (юридический) вуз.

И следующие географические точки:

- столичный вузовский центр (Москва или Санкт-Петербург);
- Поволжье;
- Урал;
- Сибирь;
- Юг России.

(Дальний Восток первоначально не рассматривался, поскольку в этом регионе сосредоточено менее 5% вузов Российской Федерации).

В. Выделить по результатам социологического исследования типы адаптационных стратегий вузов.

Г. Разработать с учетом зарубежного опыта оптимальные организационно-финансовые схемы (модели) адаптации вузов для различных их типов.

Д. Разработать для вузов различных типов механизмы распространения оптимальных моделей адаптации.

Однако по мере разворачивания исследований по Проекту стало ясно, что схема “6×5” не обеспечивает репрезентативность выборки. В итоге социологическое исследование 30 объектов дало

бы представление о 30 конкретных способах приспособления к складывающейся ситуации. Можно было бы говорить об их оптимизации, но только по отношению именно к этим 30 вузам, а распространение их опыта могло бы носить весьма условный характер — презентации тех или иных конкретных из множества возможных схем. Построение репрезентативной выборки требовало резкого увеличения числа изучаемых вузов в каждом регионе при одновременном увеличении числа регионов (3—4 классических университета на регион, 3—4 технических университета (института) на регион и т. д., а также увеличения числа регионов, в частности, включение в их число Дальнего Востока). По экспертным оценкам, схема “6×5” превращалась в схему “3×6×9”, т.е. число изучаемых объектов достигало по крайней мере 162, или 27% (почти трети!) всех государственных вузов России.

Проведение столь масштабного социологического исследования было неосуществимо по ресурсным и временным соображениям.

Поэтому была принята новая схема, которая включала:

А. Создание базы данных по всем вузам, подведомственным Министерству образования Российской Федерации¹. Она строилась на основе формы Знк государственной статистической отчетности, но не исчерпывалась ею. В базу данных была также введена информация по бюджетному финансированию вузов за 1998, 1999 и 2000 гг., а также по объемам полученных ими в этот период внебюджетных средств.

Б. Разработку системы результирующих показателей деятельности вузов.

В. Экспертную разработку вербальных моделей адаптации вузов к новым условиям получения финансовых средств (бюджетных и внебюджетных).

¹ Всего на 2001 г. в Российской Федерации насчитывалось 607 государственных вузов, из них 335 были подведомственны Минобразованию России (55%), в которых обучалось почти 75% всех российских студентов. Остальные вузы находятся в ведении еще 21 министерства и ведомства, больше всего их у Минздрава России и Минсельхоза России. Однако получить по ним финансовую информацию за тот же период времени, что и по вузам Минобразования, в конечном итоге не удалось. Пришлось провести анализ только по вузам указанного министерства. Более того, уже данные за 2000 г. оказались во многом менее качественными, чем данные за 1999 г. В силу этого в анализе за 1999 г. участвовало 313 вузов, а за 2000 г. — всего 257.

Г. Проведение кластерного анализа всей совокупности вузов, входящих в базу данных, с целью разбиения их по экспертно сформированным стратегиям адаптации.

Д. Анализ полученных результатов разбиения всего множества вузов на кластеры и отбор вузов для социологического исследования.

Е. Разработку программы социологического исследования для каждой выделенной стратегии.

Ж. Проведение социологического исследования и анализ полученных результатов по каждой “чистой” стратегии и по комбинированным стратегиям адаптации вузов к изменению условий внешней среды.

З. Разработку рекомендаций для адаптационной политики по всем элементам стратегий.

Таким образом, в Проекте на первый план выдвинулись проведение кластерного анализа и оценка устойчивости его результатов, отбор типичных и атипичных представителей каждого кластера для социологического исследования, построение социологической картины каждой из выделенных стратегий деятельности вузов, а также их комбинаций.

Вместе с тем созданная база данных и разработанная схема анализа заложили основу для долговременного мониторинга экономического состояния российских государственных вузов, стратегий их деятельности и тенденций развития системы высшего образования.

На основе проведенного как экономического, так и социологического анализа на заключительной стадии Проекта были разработаны рекомендации для политики развития высшего образования в России, однако их “долговечность” вызывает большие сомнения, поскольку условия деятельности российских вузов в последний год вновь стали меняться, и меняться крайне резко. Введение в действие Бюджетного кодекса и второй части Налогового кодекса Российской Федерации создали принципиально новую ситуацию для функционирования и развития высших учебных заведений.

Перевод внебюджетных средств вузов в казначейство и объявление их неналоговыми доходами бюджета может серьезно отразиться на автономии вузов в принятии экономических решений и снизить их заинтересованность в легальном привлечении вне-

бюджетных средств. Как отмечалось на проведенной в рамках Проекта научно-практической конференции “Модернизация образования в России: стратегия деятельности вузов в условиях изменения системы бюджетного финансирования” (13 декабря 2001 г., ГУ ВШЭ), фактор “Бюджетного кодекса” может привести к уходу значительного объема внебюджетных средств в тень, что негативно отразится на приобретении оборудования и обновлении технологий обучения. В значительной степени это означает, что потенциальный ресурс высшей школы снова будет просто “проедаться”, упор станет делаться в основном на рост бюджетного финансирования, а рынок образовательных услуг станет деформироваться.

Эту тенденцию усиливает и глава 25 Налогового кодекса, поскольку приобретение вузами на внебюджетные средства оборудования, а также расходы капитального характера облагаются налогом на прибыль. Это более чем на четверть уменьшает расходы высших учебных заведений по указанным позициям. Материально-техническая база российских вузов находится в крайне тяжелом состоянии, оборудование и физически, и морально устарело, а бюджетное финансирование даже при его росте в последние годы все еще не достигло 1997 г., когда состояние системы образования уже рассматривалось как кризисное. Уменьшение гибкости в расходовании внебюджетных средств, а также существенное сокращение их объема в силу отмены налоговых льгот, несомненно, окажет резко негативное воздействие на развитие профессионального образования. Наиболее очевидными следствиями указанных законодательных нововведений для системы образования, скорее всего, станут снижение прозрачности финансовых потоков в данной сфере, замедление обновления основных фондов и, соответственно, внедрения современных технологий обучения. Это, в свою очередь, повлечет за собой снижение качества обучения, которое, как показывают проведенные в рамках Проекта исследования, и так нельзя назвать высоким в большинстве вузов. Стратегию “Максимальное качество” в последние годы реализуют менее 10% из 313 вузов, вошедших в сформированную базу данных.

В то время как рекомендации по оптимизации стратегий деятельности вузов можно, на наш взгляд, считать достаточно ограниченным результатом данного Проекта, разработанная в

процессе его осуществления методология исследования, а также его инструментарий будут иметь значительно более важные последствия. Как отмечалось ранее, Проект заложил базу для экономического и социологического мониторинга системы высшего образования в России. Впервые экономическим анализом было охвачено столь большое число российских вузов, а полученные результаты выходят далеко за рамки первоначального замысла.

Отметим, что описание зарубежного опыта стало во многом независимой частью работы, стоящей несколько особняком от основной линии исследования. С одной стороны, анализ механизмов привлечения высшими учебными заведениями дополнительных средств, а главное, их трансформации можно рассматривать как самостоятельный результат, с другой стороны, он поставил вопрос о границах применимости изученного опыта и репрезентативности образцов. Во многом это связано с тем, что и сами образцы были крайне разнообразными и неоднозначными. Применяемые российскими вузами стратегии адаптации также оказались весьма различными. В силу этого не удалось выдержать подход, при котором формируется позитивный (идеальный) образец (модель), к которому надо стремиться, а затем разрабатываются стратегии перехода к более совершенному состоянию. Кроме того, зарубежный опыт и его аналитическое представление не были формализованы, что, несомненно, можно считать упущением Проекта. Однако изучение всего комплекса условий, приводящих вузы разных стран к выбору определенных моделей поведения, не укладывалось в рамки данного исследования. Именно возможность более четкого вписывания стратегий российских вузов в конкретную социально-экономическую ситуацию не позволила в рамках проведенной работы строить возможные аналогии и принимать какую-либо из представленных зарубежных моделей за образец.

В то же время представление многообразного зарубежного опыта российскому читателю может быть полезно как в информационном плане, так и для формирования собственной оценки применимости тех или иных элементов данного опыта на российской почве и в конкретных условиях. Это тем более оправданно, что, как показало социологическое исследование, большинство вузов страдают от отсутствия достоверной экономической информации о состоянии как системы высшего образования в целом,

так и отдельных высших учебных заведений. Это порождает замкнутость, а нередко и местечковость в организации собственной управленческо-экономической деятельности. Многие вузы буквально “варятся в собственном соку”. В данных условиях распространение зарубежного и отечественного опыта уже само по себе должно дать позитивный эффект. Кроме того, анализ зарубежного опыта организационно-экономического реформирования системы высшего образования позволяет оценить, насколько направление российской модернизации данной сферы вписывается в общемировые тенденции, показать, что при всем различии условий приходится решать во многом схожие проблемы.

Эти моменты определили структуру данной книги. В первой главе дается общая характеристика процессов, протекающих в современной российской высшей школе, изменений условий ее бюджетного финансирования, с одной стороны, и развития хозяйственной автономии вузов, развития платного высшего образования — с другой. Здесь же анализируются новые подходы к рационализации финансового обеспечения системы высшего образования в России.

Во второй главе рассматривается зарубежный опыт финансирования высшего образования. В систему финансирования входят собственно бюджетное финансирование вузов, его принципы и организация, а также многообразные меры государственного регулирования финансовых потоков в данной сфере, государственной поддержки студентов (стипендии, образовательный кредит и т.п.) и, кроме того, создание государством условий для привлечения в образование внебюджетных ресурсов.

В этой же главе исследуется деятельность вузов по привлечению внебюджетных средств, развитию механизмов взаимодействия с работодателями, грантодателями, спонсорами. Особое внимание уделяется проблеме платности высшего образования, его доступности для различных слоев населения, в первую очередь низкодоходных, а также оптимальному разделению затрат на образование между обществом и семьями (домохозяйствами).

В третьей главе представлена методология исследования процессов адаптации российских вузов к дефициту бюджетного финансирования и общему изменению состояния внешней по отношению к системе высшего образования среды. Основной

акцент в данной главе сделан на разработке принципиально нового подхода к анализу стратегий деятельности вузов в современных экономических и социальных условиях. В ней описываются подходы к формированию результирующих показателей деятельности вузов и разработке вербальных моделей адаптационных стратегий.

Кроме того, рассматриваются результаты кластерного анализа выделенного массива высших учебных заведений, их разбиения по чистым и комбинированным стратегиям деятельности. Выделяются типичные и атипичные представители той или иной стратегии деятельности, проводится анализ устойчивости выделенных стратегий.

В четвертой главе приведены результаты социологического исследования 25 вузов. Дается социологическая картина деятельности вузов в рамках каждой стратегии.

В пятой главе книги даются рекомендации по оптимизации этой деятельности и рекомендации для построения современной образовательной политики.

В шестой главе рассматриваются возможные направления развития адаптационной деятельности вузов и формулируются меры их государственной поддержки.