

Государство, его место и роль в развитии современной сферы образовательных услуг

© 2010 И.Н. Волобуева

Институт экономики, права и гуманитарных специальностей, г. Краснодар
E-mail: salima@list.ru

В статье обосновывается роль государства в развитии современной сферы образовательных услуг, определяется социально-экономическая сущность образовательной услуги как товара, обуславливающего специфику исследуемого рынка и его место в системе рыночных отношений, а также рассматриваются границы образовательной сферы в свете изменения социальной сущности высших учебных заведений и места государства в модернизации рынка образовательных услуг.

Ключевые слова: государственное регулирование, образовательная услуга, образовательная политика, демократизация и децентрализация, экономическое стимулирование, гражданское общество, федерализация образования, государственно-общественное управление.

Процессы рыночного реформирования экономики Российской Федерации оказали сильное влияние на систему образования. Проявились насущная потребность российского общества в формировании работников нового типа, адаптированных к специфическим социально-экономическим условиям современного этапа развития России, и неспособность государственной системы образования удовлетворить эту потребность в полной мере.

Анализ пореформенного развития экономики страны показал обусловленность многих трудностей перехода к рыночным отношениям неподготовленностью подавляющей части российского населения к жизнедеятельности в условиях рынка.

В России недооценка роли и значения проблемы образования и профессиональной подготовки кадров на начальном этапе рыночных преобразований, хроническое недофинансирование сферы образования при существенном снижении объемов ее финансирования привели к нарастанию кризисных явлений в системе образования, к стихийному возникновению и развитию альтернативных образовательных организаций. Это вызвало существенные перекосы при формировании как рынка рабочей силы и ее цены, так и рынка образовательных услуг, что негативно отразилось на содержании, темпах и направленности самих рыночных преобразований. Дальнейшее затягивание решения проблем, связанных с реформированием системы образования и профессиональной подготовки кадров и созданием условий ее прогресса, может стать серьезным тормозом выхода страны из кризиса, перехода к устойчивому экономическому росту, обеспечения технологической, экономической национальной безопасности страны и завоевания ею прочих позиций в системе мирохозяйственных отношений.

Особо важное значение в таких условиях приобретает правильный и обоснованный выбор направлений и инструментов, а также степени государственного воздействия на данную сферу деятельности с тем, чтобы, отказавшись от жесткой централизации, не прийти к бессистемности в деятельности образовательных учреждений.

Практическая деятельность образовательных учреждений и функционирование всей отрасли образования показывает, что условия формирования и функционирования этих учреждений, установленные государством, создают трудности в их функционировании и требуют дополнительного государственного вмешательства.

Основной причиной такого положения является, в первую очередь, недостаточно четкое определение государством условий функционирования образовательных учреждений, в результате которого ограничивается их самостоятельность в экономической сфере, растет роль государственных органов в управлении (косвенном) образованием и контроле за соблюдением действующих ограничений.

Принимаемые государственными органами меры, направленные на совершенствование экономического механизма функционирования системы образования, носящие в значительной степени фрагментарный характер, направленные на решение конкретных, часто сиюминутных проблем, не опираются на осмысление места и роли государства в регулировании процессов, протекающих на рынке образовательных услуг. Результаты таких мер не оказывают какого-либо существенного влияния на решение основных проблем образования, что ведет к углублению кризиса в сфере образования, снижению качественных параметров общего образования и профессиональной подготовки кадров.

Особенно много нерешенных и спорных вопросов связано с тенденциями и перспективами

развития рынка образовательных услуг, что и понятно, поскольку для России это совершенно новая проблема. Стихийно сформировавшийся за сравнительно короткий период и динамично развивающийся национальный рынок образовательных услуг с достаточно сложной многоуровневой структурой и специфичной конкурентной средой требует глубокого изучения и теоретического осмысления.

В настоящее время сфера услуг заняла ведущее место в экономике России. В 2009 г. здесь было произведено 53,6% валового внутреннего продукта (ВВП). Этот сектор сыграл важную роль в экономической стабилизации последних лет. Так, в 2009 г. промышленность и производство товаров в целом выросло на 7%, сельское хозяйство - на 2,7 %, а сектор услуг - на 7,4%, в том числе торговля, общественное питание, транспорт и связь - на 10,3%. Рост курса рубля и потребительских доходов сказался в первую очередь на секторе услуг, где производителям пока не приходится конкурировать с импортерами.

Постоянное обновление и быстрое внедрение новых технологий, рост наукоемкости производства, его глобализация, создание мирового рынка товаров, услуг, капиталов, информации, рабочей силы и т.д., новое качество менеджмента требуют существенного изменения основных направлений, форм и методов государственного регулирования социально-экономического развития, в частности налогового регулирования.

В мировой и российской экономической литературе продолжается острая дискуссия по данным проблемам. Неоклассическая либерально-монетарная концепция, критически воспринятая некоторыми российскими реформаторами, считает необходимым дальнейшее сокращение доли государственных расходов в ВВП, уменьшение роли государства как организатора развития экономики. Неинституциональная концепция, напротив, исходит из необходимости увеличения роли государства в решении не только экономических, но и социальных проблем.

В настоящий период находит обозначение новая роль государственного и управленческого регулирования в сфере образования. Структурная модель управления вступает в противоречие с многообразным набором форм образования, условий ведения образовательной деятельности. Ключевую роль начинает играть политика государства в сфере образования.

Государственная образовательная политика - это направляющая и регулирующая деятельность государства в сфере образования, осуществляемая им для достижения соответствующих стра-

тегических целей и задач общегосударственного или глобального значения¹.

Прямое государственное управление, что было присуще советской системе высшего образования, заменяется координацией, которая приобретает все более "мягкие" формы, направленные на регулирование образовательной деятельности в частности и сферы образования в целом.

Анализируя Концепцию модернизации российского образования на период до 2010 г., С.А. Беляков и А.А. Иванова в качестве одного из условий реализации ее положений называют переход от управления образовательными учреждениями к управлению образовательными программами. Вследствие этого такие управленческие функции, как контроль, финансирование и оценка качества деятельности, будут осуществляться по отношению именно к образовательным программам².

Как отмечается в Концепции модернизации российского образования на период до 2010 г., утвержденной распоряжением Правительства РФ № 1756-р, в процессе модернизации образования предстоит обеспечить открытость образования как государственно-общественной системы, создавая необходимые условия для перехода от патерналистской модели к модели взаимной ответственности, к усилению роли всех субъектов образовательной политики и их взаимодействия в сфере образования.

В вопросах управления российская система образования унаследовала классическую немецкую философию педагогики Иоганна Фридриха Гербархта. В ней управление образованием имеет своей задачей не столько развитие учащегося, сколько поддержание порядка³.

Качественное преобразование содержания фона общественных отношений переходит в плоскость реализации новых приоритетов государственного строительства. Публичный сектор в начале 1990-х гг. получил новое содержание: изменение основных характеристик (параметров) субъектов административного права легло в основу преобразований их статуса и в социальных областях. "Новую публичность" предстоит "примерить" и вузам, которые еще недавно находились в сфере объектов государственного управления.

Стратегии развития высшего образования России заключаются в системном преобразовании модели управления с учетом международных стандартов и национальных особенностей.

Следует отметить, что некоторые международно-правовые акты в большей степени отвечают требованиям унификации правового стату-

са вузов. Так, Европейская конвенция Совета Европы о признании квалификаций, относящихся к высшему образованию в Европейском регионе, от 11 апреля 1997 г. определяет вуз как “учреждение, предоставляющее высшее образование и признаваемое полномочным органом государства как составляющее его систему высшего образования”.

Компоненты государственного управления высшим образованием реализуются непосредственно органами исполнительной власти, ведающими вопросами образования и науки (включая единую для них систему аттестации научных кадров), академических и вузовских учреждений, осуществляющих на началах самоуправления функции организационного характера.

Переходный период российской экономики и практика отношений в сфере образования породили проблемы эффективности использования инструментов реализации социальных функций - использования государственной собственности.

Прежде всего, необходимо отметить, что основное место в ряду различных правоотношений в сфере высшего образования занимают экономические (имущественные) отношения. Именно они определяют основу и “вектор” развития экономических реформ в сфере государственного управления, рационального использования государственного имущества. Эта проблема неоднократно поднималась в отдельных публикациях.

В управлении экономическими процессами активная роль принадлежит государству. Особенностью реформирования социального сектора экономики является совершенствование управления государственной собственностью, которая в основном распределена по объектам управления. Имущество служит непосредственным целям - осуществлению функций некоммерческого характера. Спектр данных функций, как и областей их осуществления, достаточно велик. Между тем особую отрасль (сферу), специфичную по объектам управления, содержания их деятельности, представляет собой образование.

Как считает В.Н. Зенков, “специфика правового статуса учреждения проявляется в двух сферах: целевой и имущественной. С одной стороны, учреждение выступает инструментом реализации целей собственника в отношении общих и текущих задач. С другой, - учреждение является юридическим лицом со строго очерченной специальной правоспособностью”⁴.

Вводится альтернативная образовательная система. Одновременно с хозяйственной автономией и активизацией внебюджетной деятельности государственных образовательных учреждений начинается становление негосударствен-

ного образовательного сектора. Как отмечают специалисты, в условиях демополизации отрасли возникновение негосударственных образовательных учреждений стало закономерным явлением, стимулирующим его развитие.

Рынок образовательных услуг должен иметь государственное регулирование, потому что именно государство - главный заказчик на получение высокообразованного квалифицированного профессионала. Такой подход в государственном регулировании образования направлен на приведение структуры государственного управления системой образования в соответствие со сложившимися общественными отношениями и новыми экономическими условиями⁵.

Однако тенденции в совершенствовании статуса российских вузов вряд ли могут соответствовать международным стандартам. В общем, стремления реформ сводятся к дальнейшему разгосударствлению вузов, в первую очередь через создание автономных учреждений как юридических лиц в социально-культурной сфере.

Реформирование государственного регулирования в сфере образования призвано способствовать росту качества образовательных услуг, повышению эквивалентности образования международным аналогам.

Во многом подобные процессы в России отражают объективную действительность - децентрализацию управления в социальных отраслях. Тем не менее, децентрализация высшего образования становится политикой стратегии развития вузов.

В современной литературе нередко предпринимаются попытки обозначить проблемы развития высшего образования в глобальном масштабе.

В числе факторов мирового кризиса в сфере высшего образования отмечают:

- территориальность - неспособность предоставить всем желающим возможность получения необходимого образования;
- консерватизм - отставание получаемых знаний от уровня развития информатизации и технологий;
- инерционность - низкая адаптивность систем образования к различным социально-экономическим условиям;
- локальность - специфичность образования, получаемого в отдельном учебном заведении;
- ограниченность - невозможность региональных вузов обучать желающих всему спектру специальностей на отдельной территории.

Решение данных проблем обуславливает выбор инструментов регулирующего воздействия на деятельность образовательных организаций в условиях глобализирующейся экономики.

Таким образом, глобализация требует необходимой координации вузов, определения направлений их поступательного развития, одновременного усиления их организационно-имущественной самостоятельности с учетом развития рынка образовательных услуг.

Все вышеизложенное на современном этапе определяет наличие прямо противоположных инструментов: с одной стороны, уменьшение децентрализации системы высшего образования в целях закрепления основных образовательных ориентиров, учитывающих потребности глобальной экономики, с другой - увеличение уровня автономии вузов для реализации параметров организационно и экономически свободных субъектов.

Этими административными ресурсами сопровождается преобразование социальной сущности вузов в свете происходящих изменений. В этом процессе вуз предстает как профессионально-образовательная организация, действующая в сфе-

ре гражданского общества на основе социализации через трансформацию управленческих связей для решения установленных задач системы высшего образования при соблюдении частных и публичных интересов.

¹ Миронов А.В. Образование как сфера государственной политики // Социально-гуманитарные знания. 2009. □ 6.

² Беляков С.А., Иванова А.А. Система управления непрерывным образованием // Университетское управление: практика и анализ. 2008. □ 3 (55).

³ Аванесов В. Приоритетный национальный проект "Образование" как форма перехода к общественно-государственному управлению образовательной сферой // Юрист вуза. 2008. □ 10.

⁴ Зенков В.Н. Совершенствование правового статуса государственных организаций образования // Журн. рос. права. 2006. □ 4.

⁵ Шкарлупина Г.Д. О государственном регулировании платных образовательных услуг // Законодательство и экономика. 2006. □ 10.

Поступила в редакцию 09.08.2010 г.