
ПРОБЛЕМЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ВЫСШИХ УЧЕБНЫХ ЗАВЕДЕНИЙ

Е.В. Черемисина

Кафедра национальной экономики и менеджмента
Тюменская государственная академия
мировой экономики, управления и права
ул. 30 лет Победы, 102, Тюмень, Россия, 625051

Автор рассматривает проблему качества образования и его доступности в новых экономических условиях, которые требуют от государства дополнения законодательно-нормативной базы и более гибкой системы управления качеством высшего образования.

Ключевые слова: высшее профессиональное образование, качество образования, государственное регулирование.

Растущая массовость высшего образования в России, глобализация экономики, политики и культуры, изменение требований к специалисту в профессиональной практике, сокращение бюджетного финансирования образования и науки — все это существенным образом сказывается на системе высшего образования и заставляет искать новые пути управления вузами и качеством образования.

Вопросы правового регулирования системы высшего профессионального образования не должны рассматриваться отдельно от вопросов качества образования, так как они создают ту среду, в которой действует система высшего образования, и определяют выбор и функционирование механизмов ее государственного регулирования. В связи с этим необходимо проанализировать существующую нормативно-законодательную базу, обеспечивающую качество образования. Прежде всего обращает на себя внимание факт отсутствия понятия «качество образования» в нормативно-правовых актах в области образования. Законодатель, не определяя ни сущность, ни содержание, ни условия качества образования, возлагает ответственность за его обеспечение на образовательное учреждение. Документы, которые определяют политику в области образования и его качества, можно сгруппировать в зависимости от поставленных в них целей следующим образом: документы, обеспечивающие право и доступ к получению высшего профессионального образования; документы, направленные на повышение качества подготовки и эффективности системы образования; документы, направленные на создание системы управления качеством.

Документами, обеспечивающими право и доступ к получению высшего профессионального образования, являются Конституция Российской Федерации (1993 г.), Закон РФ «Об образовании» и Федеральный закон «О высшем и послевузовском профессиональном образовании».

Статья 43 Конституции РФ юридически закрепляет право каждого гражданина на получение бесплатного образования.

Право на получение бесплатного высшего образования и его доступность закреплены также в ст. 2 Федерального закона «О высшем и послевузовском профессиональном образовании», в которой отмечается, что государство обес-

печивает приоритетность развития высшего и послевузовского профессионального образования посредством:

1) финансирования за счет средств федерального бюджета обучения в федеральных государственных образовательных учреждениях высшего профессионального образования не менее чем ста семидесяти студентов на каждые десять тысяч человек, проживающих в Российской Федерации;

2) расширения доступа граждан РФ к высшему образованию;

3) создания условий для равной доступности высшего профессионального образования;

4) гарантий граждан РФ получения на конкурсной основе бесплатного высшего профессионального образования в государственных и муниципальных образовательных учреждениях высшего профессионального образования в пределах государственных образовательных стандартов, если образование данного уровня гражданин получает впервые [6].

Рыночные преобразования в экономике России привели к изменению условий функционирования системы образования. Сокращение бюджетного финансирования повлияло на ускоренный рост платного сектора образования. Доступность высшего образования была достигнута за счет расширения вузовской сети: роста числа государственных и муниципальных вузов, а также формирования негосударственного сектора. Таким образом, задача расширения доступа к высшему профессиональному образованию решена, но решена лишь в количественном плане. Следует отметить, что в настоящее время продолжается увеличение объема платных образовательных услуг, в предоставлении которых лидируют именно государственные вузы. Это происходит за счет роста приема студентов, обучающихся с полным возмещением затрат (табл. 1), и увеличения стоимости образовательных услуг (табл. 2).

Таблица 1

Численность студентов высших учебных заведений, обучающихся с полным возмещением затрат на обучение (на начало учебного года) [1]

Показатель	Учебный год					
	2001/02	2002/03	2003/04	2004/05	2005/06	2006/07
Численность студентов, всего, тыс. человек	5 426,9	5 947,5	6 455,7	6 884,2	7 064,6	7 309,8
в том числе обучавшихся с полным возмещением затрат на обучение	2 584,1	3 027,7	3 481,9	3 881,9	4 061,9	4 320,4
в процентах от общей численности студентов	47,9	50,9	53,9	56,4	57,5	59,1

Таблица 2

Средние потребительские цены на отдельные виды услуг в системе образования (на конец периода; рублей) [1]

Показатель	Год					
	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Обучение в негосударственных высших учебных заведениях, за семестр	9 530,61	11 331,68	11 952,33	12 846,91	15 153,15	16 319,62
Обучение в государственных высших учебных заведениях, за семестр	8 535,15	10 620,66	12 186,46	13 949,18	16 026,90	18 023,70

Помимо легальной оплаты за обучение в вузе, широкое распространение получила практика неформальных платежей за услуги, связанные с получением высшего образования. Это расходы на репетиторов перед поступлением в вуз и по программам вуза, неформальные «подарки» за аттестацию, за подготовку курсовых и дипломных работ и пр. Д.Л. Константиновский отмечает: «Платные услуги высшего образования перестают быть альтернативой бесплатным... развитие платности услуг высшего образования воспринимается населением как неизбежность. Семьи все более стараются выстраивать стратегии расходования семейного бюджета с учетом необходимости оплаты образования. Среди семей, имеющих детей в возрасте до 16 лет, необходимость накопления сбережений на оплату образования стоит сейчас на первом месте, оставляя позади все другие цели — оплату услуг здравоохранения, покупку потребительских товаров...» [2. С. 2]. Действующие законы «Об образовании» и «О высшем и послевузовском профессиональном образовании» регулируют лишь плату за содержание ребенка в образовательных учреждениях, реализующих общеобразовательные программы дошкольного образования, но не определяют оплату за обучение в вузах. В настоящее время нет ни одного закона или положения, регулирующего пределы оплаты образовательных услуг вуза.

Наряду с появлением и быстрым расширением платного образования происходит значительное изменение структуры студенческого контингента по формам обучения. Наблюдается выраженное сближение числа студентов, обучающихся на очной и заочной формах обучения. По данным Госкомстата РФ, прием в государственные и муниципальные вузы в 2007 г. увеличился на 7,3 тыс. человек (на 0,5%) в основном за счет студентов, принятых на заочную форму обучения, увеличение приема на которую составило 35,8 тыс. человек, или 6,6%. Численность принятых на дневную форму обучения сократилась на 25,2 тыс. студентов, или на 3,4% [1]. По данным статистики за 2008 г. прием в государственные и муниципальные вузы сократился на 21,3 тыс. человек (на 1,5%) в основном за счет студентов, принятых на дневную форму обучения, сокращение приема на которую составило 47,7 тыс. человек, или 6,7%. Численность принятых на заочную форму обучения увеличилась на 29,8 тыс. студентов, или на 5,1% [1]. Таким образом, заочное образование приобретает все большее значение, его расширение связано не только с актуальностью задачи непрерывного образования, но и с низкими доходами населения. Рост платного сектора образования, увеличивающаяся оплата за обучение не позволяют семьям с низкими доходами обучать своих детей по окончании школы, они вынуждены отправлять детей на работу, в лучшем случае совмещая ее с учебой по заочной форме. При этом необходимо отметить, что в настоящее время заочное образование во многом уступает по качеству образования, полученному по дневной форме обучения.

При анализе проблемы доступности получения высшего профессионального образования выявляется большое число противоречий социального характера. Разные социальные группы и граждане имеют неодинаковые возможности получения высшего образования. Законодательно государственное регулирование до-

ступности высшего образования направлено на обеспечение доступа к нему молодежи из социально уязвимых групп, к числу которых относятся инвалиды, дети, оставшиеся без попечения родителей, малочисленные народы. Однако для современных российских условий такие методы обеспечения доступности высшего образования недостаточны. Регулирование доступности качественного образования должно строиться на иных основаниях, потому что дифференциация возможностей поступления в вуз, доступности образования, например, наблюдается также среди сельских и городских жителей. В настоящее время можно отметить снижение доступности образования, что вызвано, во-первых, сокращением бюджетных мест и высоким конкурсом в вузы, что ограничивает возможность поступления абитуриентов из малых городов и сельской глубинки в связи с их слабой подготовкой. Обеспечение прав граждан, проживающих в сельской местности, на получение качественного образования является особенно большой проблемой, так как не все сельские школы имеют необходимую учебную базу и квалифицированные преподавательские кадры, следовательно, и шансы их выпускников на поступление в вузы невысоки.

Во-вторых, коммерциализация высшего образования, на первый взгляд, повышает доступность образования, о чем свидетельствуют количественные показатели. Однако этот показатель является формальной характеристикой доступности высшего образования, не влияющий на возможности детей из социально незащищенных семей получить высшее образование. Происходящее расслоение общества по уровню доходов ведет к угрозе превращения российской демократической системы образования в элитарную.

В-третьих, введение платного образования, резкое удорожание стоимости жизни, массовое обнищание населения приводят к снижению академической мобильности студентов. Качественное образование становится труднодоступным для детей из малообеспеченной части населения. В силу финансовых трудностей все большее число студентов обучается там, где они проживают, или в ближайших регионах, т.е. талантливые студенты не всегда могут попасть в престижные вузы к лучшим преподавателям.

Таким образом, существующая реальность по-новому ставит проблему качества образования и свидетельствует о неспособности государства обеспечить условия реализации конституционных гарантий граждан на получение высшего профессионального образования и об отсутствии социально-ориентированной стратегии развития образования в нашей стране на современном этапе. Существующие реалии и декларируемые принципы функционирования системы высшего профессионального образования имеют большие расхождения.

Доступность качественного высшего образования должна определяться не размером доходов семьи, а уровнем способностей, мерой таланта, усердным трудом и временем, потраченными на обучение абитуриентом (студентом).

Необходимо также отметить, что проблема доступности высшего образования и его качества не разрешается с поступлением в вуз. Доступность качественного образования означает также государственные гарантии обучения на совре-

менной учебно-материальной базе с использованием современного оборудования, учебной литературы, привлечением высококвалифицированных преподавателей. Поэтому особого внимания при анализе доступности высшего образования и его качества требуют оценка материально-технической базы вуза и деятельность преподавателей.

Механизм государственного регулирования деятельности учебных заведений и качественной подготовки специалистов основан на процедурах лицензирования, аттестации и аккредитации. Показатели аттестации и аккредитации направлены на анализ материального обеспечения вуза и (в большей степени) на их количественную оценку. Однако соответствие ресурсов вуза показателям аккредитации и даже многократное превышение их еще не свидетельствует о повышении качества образовательных услуг, так как невозможно на этой основе выяснить, насколько эффективно ресурсы вуза используются в образовательном процессе. В процессе аккредитации не анализируются должным образом условия образовательного процесса, качественное использование имеющихся в распоряжении вуза ресурсов (материально-технических, информационных, кадровых и пр.), качество самих ресурсов, существующая система обеспечения качества с точки зрения реализации и удовлетворения требований и ожиданий потребителей.

В формировании качества образования основная роль отводится соответствию уровня подготовки студентов требованиям государственных образовательных стандартов, которые являются главным средством государственного регулирования качества образования и единственной действующей моделью специалиста. Предложенные государством стандарты построены в основном с учетом определенных знаний, умений и навыков, и лишь немногие стандарты включают в квалификационную характеристику выпускника развитие творческого интеллекта и формирование нравственных качеств. Однако есть основания утверждать, что формирование профессиональных знаний и умений, зафиксированных в квалификационной характеристике стандарта, не отражают современных потребностей качества образования.

Э.М. Коротков отмечает, что «качество стандарта проявляется в его действительности относительно своего назначения и организационной роли. Характеристиками качества стандарта могут быть: четкость формулировок всех его требований... отражение достижений науки и практики; возможность реализации региональной специфики...» [4. С. 34]. Однако государственные образовательные стандарты, их содержание, структура не вполне соответствуют своему назначению в современных условиях трансформации общества.

В наше время динамично развивающихся технологий знания быстро устаревают и не соответствуют требованиям рынка труда. При этом ГОС ВПО никак не связаны с анализом потребностей и требований потребителей. Хотя государственные образовательные стандарты составлены в соответствии с потребностями экономики и специфики будущей профессиональной деятельности специалиста, они не отражают в полной мере ни современное развитие технологии, ни текущую деловую практику, ни особенности региона, в котором функционирует вуз.

Это происходит потому, что на данный момент связь образования и производства разорвана, практически все вузы лишились полноценной производственной практики для студентов и мест стажировок для преподавателей. Е. Панарин отмечает, что отсутствие полноценных связей профессионального образования с практической и научно-исследовательской деятельностью приводит к тому, что его содержание и образовательные технологии становятся все менее адекватными современным требованиям и задачам обеспечения конкурентоспособности российского образования и выпускников. Проблема негибкости и инерционности связана также с проблемой дефицита преподавательских кадров необходимой квалификации [5]. Такая ситуация, безусловно, отрицательно влияет на качество образования. Образование должно на несколько шагов опережать производство за счет знаний и возможностей высококвалифицированных преподавателей. Помимо этого, вследствие ослабления связей между производством и вузами последние не располагают полной и достоверной информацией о реальных потребностях работодателей и региона в специалистах определенного профиля и необходимого качества. Современная ситуация предъявляет новые требования к государственному образовательному стандарту, который как один из основных инструментов управления качеством подготовки специалистов нуждается в дополнении. Поэтому требуется введение законодательных регулятивных и поощрительных мер, направленных на усиление взаимосвязей производственных предприятий и организаций с высшей школой, что позволит более полно учесть требования рынка труда, и в конечном счете должно повлиять на повышение качества образования.

Также нельзя не признать тот факт, что управление качеством образования — это не только работа над ГОС ВПО, но и обеспечение стабильного достаточного финансирования, регулирование оплаты образовательных услуг, модернизация материально-технической базы, повышение заработной платы преподавателей, закрепление молодых преподавателей в вузе; повышение квалификации педагогов, а также развитие в вузах научно-исследовательской работы.

Таким образом, правовые средства обеспечения качества высшего профессионального образования обнаруживают свою неполноту, противоречивость и расплывчатость, а следовательно, нуждаются в дополнениях и доработке.

ЛИТЕРАТУРА

- [1] Госкомстат. Статистическая отчетность // www.gks.ru
- [2] Константиновский Д.Л., Красильникова М.Д., Малеева Т.М., Роцина Я.М., Шишкин С.В. Анализ доступности высшего образования: программа исследований // www.socpol.ru
- [3] Конституция Российской Федерации.
- [4] Коротков Э.М. Качество образования: формирование, факторы, оценка и управление. — М., 2002.
- [5] Панарин Е. Связанные новоязом: о приоритетных направлениях развития образовательной системы Российской Федерации: Пресс-релиз Департамента массовых коммуникаций, культуры и образования Правительства РФ // *Alma mater. Вестник высшей школы*. — 2004. — № 10.
- [6] Федеральный закон РФ от 22.08.1996 г. № 125 ФЗ «О высшем и послевузовском образовании».

THE PROBLEMS OF STATE REGULATION OF HIGHER EDUCATION INSTITUTIONS' ACTIVITY

E.V. Cheremisina

Chair of National Economics and Management
Tyumen State Academy of Global Economics, Management and Law
30 Let Pobedy str., 102, Tyumen, Russia, 625051

The author helps the reader to the problem of education quality and its availability under the new economic conditions necessitating the state amendment of the legislation and regulation framework as well as more flexible higher education quality control system.

Key words: higher professional education, education quality, state regulation.