

Институциональные ограничения в системе высшего профессионального образования

© 2009 Э.И. Скоблева

кандидат экономических наук, доцент
Астраханский государственный университет

Представлена совокупность институциональных изменений в системе высшего профессионального образования, обозначены возможности развития и ограничения в процессе модернизации высшей школы.

Ключевые слова: модернизация высшей школы, институциональные изменения.

Система высшего профессионального образования является одним из важнейших общественных институтов. Динамика и эффективность ее функционирования в значительной степени определяют уровень социально-экономического развития государства.

Современная экономическая наука рассматривает систему образования как совокупность фирм (образовательных учреждений), функционирующих на рынке образовательных услуг¹. В настоящее время в России рост численности образовательных учреждений высшего профессионального образования актуализирует вопрос о пределах этого роста, ответ на который, на наш взгляд, является неоднозначным.

В России в период существования централизованной экономики система ВПО значительно отличалась от той, которая сложилась в экономиках рыночного типа. Несмотря на то что высшее образование не охватывало значительные слои населения, качество его было, несомненно, высоко. Это объясняется тем, что, во-первых, своеобразный отсев и нацеленность на получение высшего образования происходили уже в школе, во-вторых, численность и профиль вузов были определены и известны, финансирование осуществлялось за счет государства.

В период трансформации российской экономики произошло снижение эффективности функционирования системы высшего профессионального образования: сократилась научно-техническая база, ухудшилась управляемость, снизилось качество подготовки. Одновременно, численность студентов высших учебных заведений с 1980 по 2003 г. возросла с 3046 тыс. чел. до 6456 тыс. чел.² В 2006/07 учебном году она составила 7309,8 тыс. чел.³ Исследования показывают, что фактор спроса формировался благодаря потребности в приобретении законного доку-

мента об образовании, который востребован рынком труда⁴. Однако рост числа занятых с высшим образованием означает, что, во-первых, дипломированный специалист не есть редкость, во-вторых, обесценивается диплом и появляется необходимость для этих работников занимать рабочие места, которые вовсе не требуют квалификации, указанной в дипломе.

Сложилась ситуация, которая может быть охарактеризована как “институциональная ловушка”⁵, проявившаяся в различных формах, среди которых:

1) рост числа государственных учреждений высшего профессионального образования при необоснованном увеличении планового контингента приема, что приводит к диспропорциям в структуре подготовки кадров;

2) сохранение в регионах отраслевых учреждений высшего профессионального образования, дублирующих специальности и направления подготовки университетов;

3) сокращение нормативов государственных расходов на одного студента, сокращение государственного финансирования на оборудование, строительство, командировки и др.;

4) разрешение на искусственное расширение сети неукомплектованных кадрами и материально-технической базой негосударственных вузов и филиалов.

В последние годы система высшего профессионального образования претерпевает значительные изменения. Важнейшими институциональными факторами ее развития рассматривают следующие⁶:

1) правила поведения в университете и самих университетов как субъектов экономики;

2) воспроизводство университетами передовых конкурентных знаний;

⁴ Сухарев О.С. Экономическая политика. Проблемы теоретического описания и практической реализации. М., 2007. С. 557.

⁵ Иншаков О.В. О модернизации сферы высшего профессионального образования в России // Экон. науки современной России. 2005. □ 1. С. 134.

⁶ Сухарев О.С. Указ. соч. С. 557.

¹ International Encyclopedia of Economics of Education / Ed. by M. Carnoy. Cambridge, 1995. P. 415 - 419.

² Симчера В.М. Развитие экономики России за 100 лет. М., 2006. С. 277.

³ Российский статистический ежегодник / Росстат. М., 2007. С. 259.

3) инвестирование в человеческий капитал.

Несмотря на то что совокупность и приоритетность выделенных О.С. Сухаревым институциональных факторов можно считать спорными, принципиальным является следующее: функционирование системы высшего образования определяется организацией институтов инновационного развития и исходным инновационным потенциалом.

Формирование и функционирование системы ВПО в рамках рынка образовательных услуг подчиняется общим законам рыночной экономики, однако обладает рядом особенностей⁷:

1) наличие больших временных лагов (разрыв между объемом подготовки и востребованностью специалистов);

2) территориальная сегментация и локальный характер;

3) значительная скорость оборота интеллектуального капитала;

4) большая чувствительность образовательной услуги к рыночной конъюнктуре;

5) индивидуализированность производства.

Рынок образовательных услуг, как и любой другой рынок, существует в качестве альтернативы нерыночному обмену.

Под рынком понимаем набор социальных институтов, в рамках которых регулярно происходит большое количество актов обмена специфического типа. Применительно к рынку образовательных услуг высшего профессионального образования мы будем говорить об образовательных учреждениях как производителях этих услуг и об индивидах - как потребителях. Предположение о том, что потребителями образовательных услуг могут являться предприятия и организации, государством допускается, так как сделки о предоставлении услуги между данными субъектами и вузами заключаются. Тем не менее, какой бы ни была форма сделки, получение образовательной услуги всегда персонифицировано.

Наличие рынка сокращает для участников транзакций издержки. Так, потребители и производители образовательных услуг:

1) информированы о ценах на виды профессионального образования;

2) не несут затрат по ведению переговоров о предоставлении услуги, поскольку рынок способствует установлению специальных процедур и норм, таких как правила приема в высшие учебные заведения;

3) практически исключается необходимость надзора и принуждения к соблюдению контрак-

тов, что обеспечивается наличием государственных образовательных стандартов, системой менеджмента качества образования.

С этой точки зрения организация отношений поставщиков и потребителей образовательных услуг в рыночные формы призвана расширить доступность, улучшить качество и увеличить эффективность образования.

Тем не менее, далеко не все виды обмена в системе высшего профессионального образования организованы как рыночные отношения. Нерыночный обмен встречается достаточно часто и представляет собой рутинно возобновляемый контракт на предоставление услуг, так называемые "отношенческие контракции". Так, например, при заключении договора вуза с учреждением среднего профессионального образования о продолжении обучения студентов в данном вузе имеет место нерыночный обмен. Однако достаточно сложно провести четкое различие между рыночным и нерыночным обменом. С одной стороны, обмен организован в условиях наличия альтернативных возможностей заключения сделки и под эгидой какого-либо института, например законодательно установленных норм о сокращенных сроках обучения. Следовательно, квалифицировать данную сделку как нерыночную можно только с некоторыми оговорками: нерыночный обмен имеет место в ситуациях специализированных контрактов и разнородных продуктов. С другой стороны, если не давать четкого определения рынка, в котором прямо или косвенно упоминается его институциональная структура, то практически невозможно отличить рыночный обмен от нерыночного.

Вместе с тем можно предположить, что наличие "отношенческих контракций" приводит к ограничению действия рыночного механизма. Нерыночный обмен существует зачастую в результате того, что он санкционирован фирмой⁸.

Согласно Р. Коузу, важнейшей характеристикой фирмы является вытеснение механизма цен и директивное распределение ресурсов⁹. Вне фирмы производство направляется динамикой цен и координируется посредством транзакций обмена на рынке. Однако внутри фирмы эти рыночные транзакции устранены, а роль сложной рыночной структуры с транзакциями обмена выполняет руководитель-координатор, который и направляет производство.

Внутрифирменные транзакционные издержки, в частности издержки транзакций для про-

⁷ Бурак П. Региональные программы социального развития в условиях формирования рынка // РЭЖ. 1996. □ 3. С. 18-24.

⁸ Ходжсон Д. Экономическая теория и институты. М., 2003. С. 266.

⁹ Коуз Р. Природа фирмы. М., 2001. С. 33-52.

изготовителей образовательных услуг высшего профессионального образования, заключаются:

1) в издержках поиска информации, что предполагает изучение потребительского спроса на предлагаемые вузом виды профессионального образования (в данную категорию издержек можно включить затраты на мониторинг рынка труда, маркетинговую деятельность, анализ конкурентоспособности вуза и т.п.);

2) в издержках измерения или оценки качества услуги (этот тип транзакционных издержек может содержать затраты на техническое и методическое обеспечение реализуемых образовательных программ, на создание бренда образовательного учреждения). Образовательные учреждения, стремясь минимизировать данного рода транзакционные издержки, обнаруживают тенденции к интеграционным процессам. Данные процессы в еще большей степени стесняют рыночный механизм.

Таким образом, наличие транзакционных издержек у производителей услуг высшего профессионального образования становится институциональным ограничением для расширения рынка.

Стремясь минимизировать транзакционные издержки, фирмы оказываются склонными к интеграционным процессам.

Интеграция образовательных учреждений происходит как по горизонтальному (укрупнение образовательных учреждений одного уровня образования), так и по вертикальному (интеграция образовательных учреждений различных уровней профессионального образования) направлениям. Интегрированные многоуровневые учреждения позволяют наиболее оптимально использовать имеющиеся кадровые, материально-технические и бюджетные ресурсы¹⁰. Они способствуют развитию горизонтальной и вертикальной мобильности обучающихся, предоставляя им возможность перехода с одного образовательного уровня на другой, позволяют изменять образовательную траекторию в пределах одного уровня образования.

Исследования показывают, что эффективный размер университетов, установившийся в развитых странах мира, соответствует 25-40 тыс. студентов¹¹. При таком размере действует условие экономии на масштабе вуза. Однако в Российской Федерации существует достаточно мно-

го университетов, где обучается до 10 тыс. студентов. В большинстве своем это университеты с высокими издержками содержания и низкими нормативами финансирования.

В результате интеграции и достижения оптимальной численности обучающихся возникает синергетический эффект от внутрифирменной деятельности. Для вуза это может выражаться в следующем:

- обеспечивается модернизация зданий и оборудования, финансово-хозяйственной деятельности;

- ликвидируются диспропорции и дублирование специальностей и направлений подготовки, приводится в соответствие объем и структура выпуска специалистов реальным потребностям экономики;

- повышается восприимчивость учебных заведений к инновациям, что обеспечивается дополнительными финансовыми возможностями и укрупнением научно-образовательных структурных подразделений путем интеграции сходных по профилю деятельности кафедр, факультетов, научных центров и лабораторий;

- расширяется спектр научных исследований и научных связей;

- повышается уровень и качество методического обеспечения.

Таким образом, развитие системы ВПО объективно приводит к инновациям в форме интеграционных процессов (если рассматривать инновацию как изменение), в свою очередь, новая институциональная среда дает толчок и обеспечивает условия для создания новшеств (если рассматривать инновацию как нововведение).

Однако создание университетов с контингентом более 60 тыс. студентов приводит к снижению эффективности управления и росту эксплуатационных издержек.

С другой стороны, изменение механизма ценообразования на рынке образовательных услуг вследствие ослабления конкурентной среды (уменьшения численности вузов и программ подготовки) приводит к сокращению возможностей выбора и доступности образования.

Теоретически укрупнение образовательного учреждения может происходить до тех пор, пока сохраняется положительная отдача от масштаба. За пределами постоянной отдачи от масштаба функционирование фирмы становится неэффективным.

Однако, помимо интеграционных тенденций, экономия на масштабе осуществима в результате применения новейших телекоммуникационных технологий. Этот эффект, хорошо известный в

¹⁰ Латыгин Д.Ю., Корецкий Г.А. Контурсы регионального образовательного кластера // Экономика региона. 2007. □ 18. С. 25.

¹¹ Иншаков О.В. Интеграция как стратегическое направление модернизации сферы профессионального образования в регионе // Стратегия развития университетского образования в регионе: Материалы науч.-практ. конф. Волгоград, 2007. С. 8.

других областях деятельности, все ярче проявляется в области дистанционного образования.

Опыт развития основанного на высоких технологиях образования показывает, что это образование может быть высокоэффективным только при условии, что оно осуществляется в достаточно большом масштабе, для того чтобы окупилась затраты на компьютерные и телекоммуникационные технологии, на разработку новой образовательной среды. Предоставляя возможность получать образование на рабочем месте, в домашних условиях или в учебном центре недалеко от дома и без отрыва от работы, новые технологии значительно расширяют доступ к образованию, способствуют достижению равенства этого доступа независимо от места жительства и того, может ли человек позволить себе отказаться от заработков на время учебы.

Вместе с тем условия эффективности функционирования учебного заведения остаются спорными и недостаточно изученными. Система показателей группируется по двум направлениям - внутренней и внешней эффективности.

В экономической науке, помимо распространенного неоклассического подхода к вопросу эффективности, существует альтернативное утверждение, согласно которому природа фирмы связана главным образом не с эффективностью, а с властью и само существование ее объясняется способностью увеличивать сферу влияния и степень контроля¹², т.е. существование фирмы не отождествляется с эффективностью. В условиях, когда оценить эффективность функционирования образовательного учреждения крайне сложно, данный подход может иметь место.

Аналогия между фирмой, которая с помощью физического и человеческого капитала занимается производством благ, и высшим учебным заведением, предоставляющим образовательные услуги и научную продукцию, вполне допустима. Однако у университета как фирмы есть особенности. Ключевым отличием университета, по мнению некоторых авторов¹³, является внутренняя противоречивость между двумя его основными задачами - образовательной и научной. В идеале должна складываться "академическая конвенция"¹⁴, регулирующая поведение преподавателей и администрации в повторяющихся взаимоотношениях, относящихся к "дилемме заключенного". Именно академическая конвенция лежит в основе динамичного функ-

ционирования университета. Причинами ее нарушения становится изменение принципов и условий участия государства и объема его обязательств¹⁵. Создание конкурентных механизмов распределения государственного субсидирования между вузами ориентирует их на измеримые результаты деятельности (интересы конечных потребителей - студентов, их семей, работодателей) и, следовательно, доступные способы привлечения финансовых средств. Исследовательская работа сокращается. Академическую свободу в такой ситуации могут позволить лишь получатели грантов, те, кто приносит вузу деньги. Они же стремятся в более престижные, ориентированные на научные исследования, вузы. В данной ситуации возникает дисбаланс в структуре предложения услуг высшего образования: происходит распределение вузов на элитные и неэлитные с точки зрения преподавательской и научной деятельности. Ситуацию усугубляет целевое финансирование университетских комплексов, которое ставит их в привилегированное положение.

С точки зрения потребителей образовательных услуг образование также подразделяется на элитное и массовое. Различия между элитным и массовым высшим образованием проявляются в оценке различий в уровне подготовки, обеспечиваемой разными учебными заведениями по разным образовательным программам, характеристики их престижности (модности), оценки перспектив карьерного роста и уровня доходов выпускников¹⁶. В настоящее время наблюдается усиление различий в доступности элитного и массового образования, и существуют опасения¹⁷, что это может привести к кристаллизации экономических и институциональных барьеров к получению элитного высшего образования для определенных социальных групп.

По мнению исследователей, образовательная система только тогда может выполнять свою социальную функцию, когда перестает быть выражением потребностей и денежных мотивов определенной группы людей. Демонстрационное поведение и престижность потребления воссоздают и элитарное образование, т.е. организуют такое сочетание профессорского состава и методик, обеспечивающих образовательный процесс, что выход "годных" студентов существенно увеличивается, а число мест и стоимость одного платного места в такие университеты резко со-

¹² Ходжсон Д. Указ. соч. С. 208.

¹³ Кузьминов Я., Юдкевич М. Академическая свобода и стандарты поведения // *Вопр. образования*. 2007. □ 6. С. 83.

¹⁴ Там же. С. 86.

¹⁵ Кузьминов Я., Юдкевич М. Указ. соч. С. 88.

¹⁶ Шишкин С.В. Элитное и массовое высшее образование: социально-экономические различия // *Вопр. образования*. 2007. □ 2. С. 208.

¹⁷ Там же. С. 219-220.

кращается и возрастает соответственно¹⁸. Денежные мотивы становятся главными, они воспроизводятся рекламой, средствами массовой информации и системой высшего образования. Ширина монетарного диапазона определяет степень общественного неравенства и такое же неравенство в возможностях доступа к образовательным технологиям.

В то же время создание инноваций преимущественно возможно лишь в ограниченной среде, где сконцентрированы интеллектуальные и финансовые ресурсы, т.е. в рамках элитного образования, однако их диффузия, несомненно, оказывает положительный эффект на все общество в целом. Здесь, на наш взгляд, возникает проблема несоответствия эффективности и справедливости, решать которую непросто.

Выводы

1. Сфера высшего профессионального образования, являясь одним из важнейших общественных институтов, в последние годы претерпевает значительные и специфические изменения.

2. Трансформационные процессы в этой сфере привели к формированию так называемой “институциональной ловушки”, выход из которой в настоящий момент времени четко не определен.

3. Учреждения высшего профессионального образования функционируют как рыночные агенты. Институциональная среда рынка обуславливает рост численности учебных заведений.

4. В то же время наличие транзакционных издержек, свойственных любой фирме и учреждениям образования в том числе, приводит к развитию интеграционных процессов.

5. Возникающий синергетический эффект создает дополнительные возможности для появления

и реализации инноваций. Однако инновационная деятельность - долгосрочный процесс, и механизмы и институциональные формы, создаваемые для ее реализации, должны быть перспективными.

6. При наличии обоснованных доводов в пользу интеграции образовательных учреждений, а также интеграции науки и образования на базе крупных университетов происходит ослабление конкурентной образовательной среды.

7. Одновременно наблюдаются тенденции к делению высшего образования на элитное и массовое, что ограничивает доступ к образованию и дифференцирует качество высшего образования.

8. В ситуации, когда критерии эффективности функционирования образовательного учреждения четко не обозначены, остается открытым вопрос о наличии лобби и возможностях изъятия политической ренты.

Таким образом, рост рынка образовательных услуг ограничен функционированием образовательных учреждений как экономических институтов, стремящихся минимизировать транзакционные издержки и в результате склонных к интеграционным процессам. Именно на этом этапе появляется возможность развития инновационных процессов. Однако укрупнение образовательного учреждения высшего профессионального образования может определяться и неэкономическими интересами.

Инновационные процессы оказываются встроенными в динамику модернизации и институциональных изменений в системе высшего профессионального образования и не могут являться самоцелью. Вопрос о качественных оценках инновационных процессов в образовательной среде остается открытым и требует специальных исследований.

Поступила в редакцию 05.12.2008 г.

¹⁸ Сухарев О.С. Указ. соч. С. 562.