



УДК 378.014(47)

Реформа высшего образования России в 10-е гг. XXI в. и ее провинциальный результат (политический аспект)*

Р. Ю. Зуляр

Иркутский государственный университет, г. Иркутск

Происходящие изменения в сфере образовательной политики РФ масштабны, и нуждаются в анализе, переосмыслении. Важно также отслеживать на уровне регионов ход и последствия этих преобразований.

Ключевые слова: высшее образование, образовательная политика, политика образования, Иркутская область, вузы.

Политика современного российского государства в области образования представляет важный предмет изучения. Она, наравне с государственной молодежной политикой, ориентирована на проектирование и организацию будущего. Ведь помимо передачи знания и формирования навыков и умений в процессе образования передаются от поколения к поколению духовные богатства человечества, формируется менталитет, осуществляется самый активный этап гражданской и профессиональной социализации.

Но, анализируя современную российскую образовательную политику, зачастую ощущаешь ее отсутствие. Конечно, при условии, что под ней понимается система целенаправленных, скоординированных во времени и пространстве действий, а не достаточно хаотичные действия, осуществляемые методом проб и ошибок. И при условии эффективного, оперативного и постоянного мониторинга этих действий с целью определения возможной стратегии в будущем и определения рисков такой политики.

Особенностью политики в области образования нашей страны с 1990-х гг. является ее неравномерность воплощения во времени. Достаточно долгий период с начала нулевых годов можно назвать, в некоторой мере, подготовительным к тем бурным изменениям, что произошли в начале 10-х гг. настоящего века.

С 1 сентября 2013 г. вступил в силу новый федеральный закон «Об образовании в РФ». Работа над проектом закона началась еще с 2009 г., он заменил собой два базовых закона – «Об образовании» (1992 г.) и «О высшем и послевузовском профессиональном образовании» (1996 г.). Обсуждение проекта федерального закона об образовании началось с 2010 г., вызвав бурную реакцию в профессиональной среде тех, кого это касалось, – учителей,

* Статья подготовлена в рамках проекта Р 121-МИ-001. Иркутский государственный университет. Программа стратегического развития.

преподавателей, активной части общественности. И незначительную – среди «пользователей» закона – самих родителей. Для сравнения: например, принятие закона «О полиции» вызвало большой резонанс среди общественности – это понятнее многим и затрагивает социум в большей степени. Хотя закон об образовании формирует будущее страны, от его воплощения в жизнь напрямую зависит то, чем и кем будет наше государство, насколько его граждане будут образованны, общественно активны. Образованный и мыслящий гражданин – основа гражданского общества страны, но говорить о стабильности и сформированности последнего пока рано.

И все-таки, несмотря на его неоднозначность, 29.12.2012 г. был принят Федеральный закон № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации», а 2 июля 2013 г. – закон № 185-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу законодательных актов (отдельных положений законодательных актов) Российской Федерации в связи с принятием ФЗ «Об образовании в Российской Федерации». Оба этих закона вступили в силу 1 сентября 2013 г. (за исключением отдельных норм) [3].

Как отметила Н. В. Третьяк – заместитель министра образования и науки РФ, принятие нового закона повлечет за собой изменения в законодательной базе. Порядка 105 законодательных актов будет изменено. «В основном изменения вносятся в части упорядочивания используемой терминологии, синхронизации с нормами, содержащимися в отраслевом законодательстве, а также регулирования и систематизации льгот при приеме в вузы. Безусловно, и принятие этого закона, и закона “Об образовании в Российской Федерации” потребует серьезного пересмотра нормативно-правовой базы подзаконного уровня. Сейчас нами уже разработан план по принятию порядка 70 таких документов. Он прошел необходимые согласования с отраслевыми министерствами» [5].

Как сообщается на сайте Министерства образования и науки РФ, «Важнейшим новшеством является определение терминов в законодательстве и правоприменительной практике». Например, дано определение образования, под которым понимается «единый целенаправленный процесс воспитания и обучения, являющийся общественно значимым благом и осуществляемый в интересах человека, семьи, общества и государства, а также совокупность приобретаемых знаний, умений, навыков, ценностных установок, опыта деятельности и компетенции определенных объема и сложности в целях интеллектуального, духовно-нравственного, творческого, физического и (или) профессионального развития человека, удовлетворения его образовательных потребностей и интересов» [6].

Еще до принятия закона, но в его духе в 2012 г. (датируется 31 октября) впервые появился подготовленный Министерством образования и науки РФ «Мониторинг деятельности федеральных образовательных учреждений высшего профессионального образования». Публикация этого документа и его размещение в Интернете вызвало эффект разорвавшейся бомбы и повлекло за собой необратимые изменения для многих вузов страны.

Но, видимо, Министерством образования и науки РФ этот опыт считается удачным, так как в новом законе официально прописано в соответствии с ст. 97 проведение и впредь мониторингов эффективности вузов. В п. 3 ст. 97 «Информационная открытость системы образования. Мониторинг в системе образования» так прописан мониторинг системы образования: «представляет собой систематическое стандартизированное наблюдение за состоянием образования и динамикой изменений его результатов, условиями осуществления образовательной деятельности, контингентом обучающихся, учебными и внеучебными достижениями обучающихся, профессиональными достижениями выпускников организаций, осуществляющих образовательную деятельность, состоянием сети организаций, осуществляющих образовательную деятельность» [6].

Критерии оценивания вузов в 2012 г. были следующие: 1) образовательная деятельность: средний балл ЕГЭ студентов, принятых по результатам ЕГЭ на обучение по очной форме по программам подготовки бакалавров и специалистов за счет средств соответствующих бюджетов бюджетной системы Российской Федерации или с оплатой стоимости затрат на обучение физическими и юридическими лицами (средневзвешенное значение); 2) научно-исследовательская деятельность: объем НИОКР в расчете на одного НПР; 3) международная деятельность: удельный вес численности иностранных студентов, завершивших освоение ООП ВПО, в общем выпуске студентов (приведенный контингент); 4) финансово-экономическая деятельность: доходы вуза из всех источников в расчете на одного НПР; 5) инфраструктура: общая площадь учебно-лабораторных зданий в расчете на одного студента (приведенного контингента), имеющихся у вуза на праве собственности и закрепленных за вузом на праве оперативного управления [3].

Эти показатели использовались для отнесения филиалов образовательных учреждений к неэффективным, к ним дополнительно добавлялись следующие: 1) приведенный контингент; 2) доля кандидатов и докторов наук в численности работников ППС (без совместителей и работающих по договорам гражданско-правового характера); 3) доля работников ППС (без совместителей и работающих по договорам гражданско-правового характера) в общей численности ППС [3].

Указанные критерии и выводы мониторинга вызвали огромное количество споров о целесообразности их применения и нареканий. Но Министерство образования и науки РФ планирует продолжать эту работу и ликвидировать неэффективные вузы, на что уйдет несколько лет.

Это самый крайний вариант решения ситуации, также возможны два других решения: межведомственная комиссия примет решение, что к этому вузу нельзя применять общие критерии, так как у него особенные образовательные программы и он не войдет в список неэффективных. И последний вариант – вузу требуется программа развития либо с участием региона, если он заинтересован в его развитии, либо с участием федеральных органов исполнительной власти. Но, учитывая бедность многих регионов страны, этот вариант вряд ли он будет где-то (кроме столиц) воплощен.

Данные мониторинга по Иркутской области приведены в табл. [3].

Таблица

Перечень вузов с признаками неэффективности	Перечень филиалов с признаками неэффективности
<p>1. Восточно-Сибирская государственная академия образования (ВСГАО)</p> <p>2. Иркутская государственная сельскохозяйственная академия (ИрГСХА)</p> <p>3. Иркутский государственный лингвистический университет (ИГЛУ)</p> <p>4. Иркутский государственный медицинский университет (ИГМУ).</p>	<p>1. Усть-Кутский институт водного транспорта (фил.) ФБОУ ВПО «Новосибирская государственная академия водного транспорта»</p> <p>2. Фил. Братского государственного университета в г. Усть-Илимске</p> <p>3. Фил. Иркутского государственного технического университета в г. Усолье-Сибирском</p> <p>4. Фил. ФГБОУ ВПО «Иркутский государственный университет путей сообщения» в г. Братске</p> <p>5. Фил. ФГБОУ ВПО «Иркутский государственный университет» в г. Ангарске</p> <p>6. Фил. ФГБОУ ВПО «Российский государственный университет физической культуры, спорта, молодежи и туризма (ГЦОЛИФК)» в г. Иркутске.</p>
Перечень эффективных вузов	Перечень эффективных филиалов
<p>5. Ангарская государственная техническая академия</p> <p>6. Байкальский государственный университет экономики и права</p> <p>7. Братский государственный университет</p> <p>8. Иркутский государственный технический университет</p> <p>9. Иркутский государственный университет</p> <p>10. Иркутский государственный университет путей сообщения.</p>	<p>7. Боханский фил. Бурятского государственного университета</p> <p>8. Восточно-Сибирский фил. ФГБОУ ВПО «Российская академия правосудия» (г. Иркутск)</p> <p>9. Иркутский фил. РАНХиГС</p> <p>10. Иркутский фил. ФГБОУ ВПО «Российский государственный торгово-экономический университет»</p> <p>11. Иркутский фил. ФГБОУ ВПО «Московский государственный технический университет гражданской авиации» (МГТУ ГА)</p> <p>12. Усть-Илимский фил. Восточно-Сибирской государственной академии образования</p> <p>13. Усть-Илимский фил. РАНХиГС</p> <p>14. Фил. Сибирского федерального университета в г. Усть-Илимске</p> <p>15. Фил. ФГБОУ ВПО «Иркутский государственный университет» в г. Братске</p> <p>16. Фил. ФГБОУ ВПО «Байкальский государственный университет экономики и права» в г. Братске</p> <p>17. Фил. ФГБОУ ВПО «Байкальский государственный университет экономики и права» в г. Усть-Илимске.</p>

Бурятский госуниверситет тоже попал в список неэффективных вузов.

Причем налицо противоречивость, когда вуз признается неэффективным, а его филиал – эффективным.

Как видно, из 10 вузов области 4 были признаны неэффективными, из 17 филиалов – 6 с признаками неэффективности.

Руководство вузов и филиалов было несогласно с такой оценкой и, активно привлекая руководство Иркутской области, искало пути решения. С позицией сохранения существующей структуры высших учебных заведений выступало правительство Иркутской области.

В сети Интернет создавали специальные ресурсы, на которых выкладывали материалы, обращения и письма поддержки, в том числе от известных людей и организаций, по спасению вузов от слияния или закрытия. Студенты вузов по собственной инициативе создавали группы в социальных сетях. В декабре 2012 г. прошел митинг в поддержку «неэффективных» вузов.

В ноябре 2012 г. Иркутский государственный медицинский университет исключили из списка «неэффективного». На заседании Межведомственной комиссии по проведению мониторинга деятельности государственных образовательных учреждений все медицинские и фармацевтические вузы, подведомственные Минздраву России, признаны эффективными, имеющими отраслевую специфику.

Эта же комиссия Минобрнауки РФ Иркутскую государственную сельскохозяйственную академию отнесла к группе образовательных учреждений, нуждающихся в оптимизации, и из списка «неэффективных» удалила. Руководство оптимизируемых вузов должно разработать и воплотить программу развития для устранения признаков неэффективности.

Гораздо сложнее решалась судьба двух вузов, попавших в окончательный список вузов, нуждающихся в реорганизации.

Правительство области рассматривало несколько вариантов развития событий. Был, в частности, предложен вариант слияния Иркутского государственного лингвистического университета, Восточно-Сибирской государственной академии образования с Иркутским государственным университетом. В этом случае два вуза были бы сохранены, но в ином статусе, но и преподаватели, и студенты, и имущество вузов остались бы в родной области.

Однако руководство ИГЛУ приняло абсолютно иное решение – объединиться с Московским государственным лингвистическим университетом (МГЛУ). 15 марта 2013 г. в соответствии с приказом Минобрнауки России реорганизованы МГЛУ и ИГЛУ в форме присоединения последнего к МГЛУ в качестве обособленного структурного подразделения (филиала). Соответственно, имущество ИГЛУ – учебные корпуса, общежития, вся налоговая база – уходят из области в Москву. Ряд иркутских экспертов назвали данную реорганизацию университета не соответствующей интересам Иркутской области.

Ситуация с ВСГАО решилась присоединением с ИГУ. В соответствии с приказом от 18.07.2013 г. началась реорганизация ИГУ и ВСГАО с присоединением последнего в качестве структурного подразделения. Процесс вхождения академии в университет должен быть полностью завершен весной 2014 г.

По «неэффективным» филиалам ситуация разворачивалась следующим образом. Два филиала попали в список Министерства вузов, «в отношении которых не достигнуты согласованные решения по результатам работы рабочих групп». Это филиал Иркутского государственного университета путей сообщения в Братске и Усть-Кутский институт водного транспорта (филиал) Новосибирской государственной академии водного транспорта. В настоящее время оба филиала продолжают свою работу.

Филиал Российского государственного университета физической культуры, спорта, молодежи и туризма в Иркутске попал в «Перечень образовательных учреждений, в отношении которых достигнуты согласованные позиции рабочих групп по отнесению образовательных учреждений к группе 1 – «образовательное учреждение имеет признаки неэффективности, связанные со спецификой его деятельности» и также продолжает свою работу.

Три филиала попали в «Перечень образовательных учреждений, в отношении которых достигнуты согласованные позиции рабочих групп по отнесению образовательных учреждений к группе 3 – образовательное учреждение является неэффективным и нуждается в реорганизации»: филиал Братского государственного университета в г. Усть-Илимске, Филиал в г. Усолье-Сибирском Иркутского государственного технического университета, Филиал «Иркутского государственного университета» в г. Ангарске.

Как видно, за небольшой срок на территории Иркутской области в сфере образования произошли значительные изменения. Процесс набирает обороты – 25 октября 2013 г. в РАНХиГС прошла VIII Международная конференция «Гарантии качества образования». Эксперты вынесли вердикт, что вузы не успевают за запросами производства, им надо меняться. Замминистра образования и науки РФ А. А. Климов разделил вузы на три группы. Первая – псевдовузы, с которыми Минобрнауки будет продолжать борьбу. Вторая – университеты-космонавты, которые должны выбиться в мировые лидеры. И третья – все остальные, судьба которых остается под вопросом. «Нормой должно стать большое количество базовых кафедр в разных организациях – не только на производстве, но и в банках, школах, – сказал замминистра. – Вузам надо активнее развивать сетевые форматы обучения. На уровне опыта они давно применяются, но до массового внедрения пока не дошли. По нашим оценкам, не менее 20 % программ должны реализовываться в сетевом режиме. Необходимо запустить процессы внутренней академической мобильности. Нормой также должно стать признание тех квалификаций, которые студенты получают с помощью электронного дистанционного обучения, с выдачей в дальнейшем дипломов» [4].

На этой же конференции специалисты АСИ и школы «Сколково» подготовили атлас новых и умирающих профессий (профессий-«пенсионеров»), охватывающих около 20 секторов. В ближайший месяц представят его в Интернете, и, возможно, это приведет к новым потрясениям.

По мнению автора, система высшего образования для Сибири – это нечто большее, чем профессиональное обучение плюс воспитание. Это – *регионоформирующий* фактор развития областей, краев и республик пространства

«по эту сторону гор Урала». Система высшего образования имеет политическое значение для Сибири.

По сути, это социально-политический институт, который в крупных городах является порой *градообразующим и везде культурно или ментально образующим*. Высшие учебные заведения – это, зачастую, центры культуры средних городов. Это рабочие места и фактор удержания молодежи в родных местах. Уезжая учиться в европейскую часть России, молодежь крайне редко возвращается назад.

Сломав эту систему, руководство страны рискует оставить Сибирь без той части молодежи, которая наиболее активна, амбициозна, может и хочет учиться, а позднее будет представлять собой экономически активную часть общества. Но, уехав из своей (за пределы) «малой Родины», часть молодежи после учебы уже и не хочет оставаться работать в нашей стране и эмигрирует. Разрушенная система высшего образования – это уничтожение связи поколений и создание общества без будущего.

Несомненно, всю систему образования в нашей стране необходимо обновлять, не позволяя ей отставать от намного быстрее развивающегося мира. Но нельзя это делать, уничтожая количественно – это уже сказывается и на качестве образования, которое не отражает запросы общества и имеет много нареканий.

Но на данную проблему существуют и иные, альтернативные точки зрения [1; 2].

Поэтому, по мнению автора, необходимо приостановить революционные преобразования в области политики образования и дать время высшему образованию оправиться, переработать и адаптироваться ко всем уже прошедшим реформам. Зачастую эффективность вуза определяется не баллами ЕГЭ и не доходами, а социальной значимостью для региона, его востребованностью обществом, миссией, которую он осуществляет в своей области. И, как бы это не звучало курьезно, скоро по показателю количества иностранных студентов-выпускников вузы Сибири покажут высокий балл за счет приезжающих граждан бывшего советского государства.

1. Зуляр Ю. А. Мировые тренды высшего образования // Проблемы социальной и административной консолидации Сибири : материалы Всерос. науч-практ. конф. Иркутск, 6 дек. 2012 г. – Иркутск, 2013. – С. 144–159.

2. Зуляр Ю. А. Проблемы и тренды российского высшего образования, и их иркутские интерпретации // Иркутский историко-экономический ежегодник: 2013. – Иркутск, 2013. – С. 47–57.

3. Министерство образования и науки Российской Федерации : офиц. сайт [Электронный ресурс]. – URL: <http://минобрнауки.рф/> (дата обращения: 03.11.2013).

4. Муравьева М. Эксперты учат вузы жить по-новому [Электронный ресурс] // Интернет-портал интеллектуальной молодежи : сайт. – URL: <http://ipim.ru/discussion/3207.html> (дата обращения: 03.11.2013).

5. Новеллы закона об образовании: взгляд в будущее [Электронный ресурс] // URL: <http://www.garant.ru/action/interview/420737/> (дата обращения: 03.11.2013).

6. Об образовании в Российской Федерации : федер. закон (в ред. от 29.12.2012) // КонсультантПлюс [Электронный ресурс] : справочная правовая система.

The Reform of Higher Education in Russia in 1910s and its Implementation in the Province (Political Aspect)

R. Yu. Zulyar

Irkutsk State University, Irkutsk

The current transformation of the educational policy in the RF is large-scaled, and requires to be analyzed and rethought. So, the reform implementation and its results ought to be controlled especially in the province.

Key words: higher education, educational policy, Irkutsk region, universities.

Зуляр Раксана Юрьевна – кандидат политических наук, старший преподаватель кафедры политологии и истории Иркутского государственного университета, 664003, г. Иркутск, ул. К. Маркса, 1–410 б, тел. 8(3952)334372, e-mail: raksana-m@yandex.ru

Zulyar Raksana Yurievna – Candidate of Political Sciences, Senior Lecturer of the Department of Political Science and History, the Irkutsk State University, 664003, Irkutsk, Karl Marx St., 1–410 b, phone 8(3952)334372, e-mail: raksana-m@yandex.ru