

УПРАВЛЕНИЕ ОБРАЗОВАНИЕМ

УДК 37.014:378

П. Н. Гапонюк

ГОСУДАРСТВЕННЫЕ ПРОГРАММЫ КАК ИНСТРУМЕНТ УПРАВЛЕНИЯ КАЧЕСТВОМ ПОДГОТОВКИ СПЕЦИАЛИСТОВ В ВЫСШЕЙ ШКОЛЕ

Аннотация. Государственное регулирование образования обуславливает целесообразность применения государственных программ и государственных заказов, ориентированных на развитие кадрового потенциала страны. В статье рассмотрен процесс развития высшего образования России во взаимосвязи с направлениями его государственного регулирования. Обоснован функционал такого регулирования в аспекте обеспечения общественных интересов посредством получения качественного профессионального образования.

Ключевые слова: государственные программы, подготовка специалистов, государственное регулирование подготовки специалистов, государственное регулирование как инструмент развития высшего образования, квалифицированные кадры, общественное благо, достижение Парето-эффективности, Парето-оптимальный объем ресурсов, государственное предпринимательство, ценность образования, патерналистская ответственность.

Abstract. The state regulation of education implies using the state curricula and government orders aimed at developing the country's workforce potential. The paper considers the development process of higher education in Russia in connection with its state regulation, the functions of the latter being substantiated in providing the high quality vocational training.

Index terms: state curricula, personnel training, state regulation of specialists training, state regulation as a tool of higher education development, highly-skilled personnel, social benefit, Pareto-efficiency achievement, Pareto-optimum volume of resources, state business, education value, paternalistic responsibility.

Современный уровень развития науки, производства, техники, технологий, общественных отношений заметно опережает способность вузов обеспечить качество подготовки специалистов. Вследствие этого увеличивается противоречие между темпами развития общества и состоянием и масштабами высшего профессионального образования, нуждающегося в поиске новых форм и методов развития.

Процессы глобализации экономики, проблемы вхождения России в международное образовательное пространство требуют решения вопросов системного обеспечения качества профессиональной вузовской подготовки кадров. Перед системой высшего образования ставятся задачи:

- соотнесения целевых установок развития вуза с государственной образовательной политикой, одним из направлений которой является создание государственной системы обеспечения и оценки качества образования;
- создания механизмов, обеспечивающих качество оказываемых вузом образовательных услуг;
- активизации интеграционных процессов в сферах образования, науки, культуры и производства в контексте обеспечения качества образования и повышения конкурентоспособности образовательных структур.

Без решения перечисленных задач невозможна реализация программы модернизации российской системы образования в рамках единой социально-экономической политики государства.

Отметим, что проблема качества образования является, несомненно, важной частью национальной программы образования, но ее нельзя рассматривать изолированно, вне общей проблемы управления качеством образования. В связи с этим необходимо проанализировать различные управленческие подходы, выработанные в теории и практике управления.

В контексте *процессного подхода* управление понимается как непрерывная серия взаимосвязанных управленческих функций. При *системном подходе* организация рассматривается как совокупность взаимосвязанных элементов (людей, структур, задач, технологий), ориентированных на достижение различных целей в условиях меняющейся внешней среды. *Ситуационный подход* основывается на том, что методы управления должны определяться конкретной ситуацией. При *количественном (математическом) подходе* акцент делается на переход от качественных оценок к количественным при помощи математических, статистических методов. *Поведенческий подход* опирается на оказание помощи работнику в осознании его собственных возможностей и творческих способностей. Основной целью этого подхода является повышение эффективности работы за счет повышения эффективности человеческих ресурсов.

При решении исследовательских задач применяются также системно-структурный, программно-целевой, оптимизационный и другие подходы. *Системно-структурный подход* отличается более глубоким, чем остальные, уровнем структурного анализа. Это позволяет учесть наибольшее количество факторов, влияющих на происходящие в организации процессы. *Программно-целевой подход* опирается на метод структуризации

при решении задач комплексного планирования и управления. Он предусматривает интегративное описание целей, сроков, состава руководства, управленческих и исполнительских функций. Между этими компонентами устанавливаются связи, обеспечивающие их взаимодействие в составе целостного образования. *Оптимизационный подход* направлен в первую очередь на минимизацию затрат для достижения каждой конкретной цели. Затраты, понимаемые в широком смысле, касаются материальных средств, времени, человеческих ресурсов и т. д.

Анализ данных подходов с точки зрения заложенных в них научных идей позволяет утверждать, что, во-первых, им свойственно внутреннее единство. Это объясняется имманентной взаимосвязью (в типологическом, содержательном и генетическом аспектах) категорий, лежащих в их основе. Во-вторых, каждый из подходов представляет собой имеющее существенные положительные стороны, качественно новое средство научного познания. В-третьих, важной особенностью внутренней взаимосвязи общенаучных подходов является их комплементарность, взаимодополняемость.

Наличие в системе образования количественных и качественных принципов – объектов – произвольной природы объясняет и оправдывает соединение дедуктивного (логического, логико-гносеологического) и индуктивного (логичного, ценностно-смыслового, правдоподобного) уровней знания. Необходимость синтеза логичного и логического мышления в процессе изучения свойств и поведения объектов различной природы актуализирует обращение к науке о понимании – герменевтике.

Герменевтический подход ориентирует на выявление ценностно-смыслового содержания образовательного процесса с учетом культурных традиций, интересов и мотивов его участников. Сущность этого подхода к анализу систем образования различного уровня состоит в гипотетико-дедуктивной деятельности исследователей при описании массовых и единичных педагогических процессов и явлений с помощью языков логического и логичного мышления. В основе механизма герменевтической интерпретации теории образования лежит установление связи между логико-познавательным и ценностно-смысловым подходами через осознание взаимодополнительности объективного значения и субъективного (личного) смысла педагогического знания. На первый план здесь выдвигается парадигма оценивания качества в масштабах целостной культуры образования, когда причинно-следственные связи между объектами и явлениями различной природы характеризуются с точки зрения категорий их качества. Если содержательной основой количественной статистики как

познавательной деятельности служит силлогизм, то предметом интерпретации как понимающей деятельности является статистика качеств, знаменующая ценностное содержание культурного образовательного пространства [2, с. 22].

Конкретно-научная методология педагогики рассматривается в соответствии с личностным, личностно-деятельностным, диалогическим (полисубъектным), культурологическим и антропологическим подходами.

В настоящее время актуализируется антропологическая концепция педагогики, которая исходит из того, что образование есть воплощение истинной человечности и призвано быть ареной духовного и экологического становления выпускника-интеллекта, развития его рефлексивного сознания. Этой парадигме образования свойственны интегративные, полисистемные способы деятельности, когда смыслы образовательных артефактов декодируются не по мозаично-фрагментарному принципу, а на основе универсального знания, которое рождается в результате собственных интеллектуальных и психических усилий личности.

Антропологическое понимание образования расширяет круг относящихся к нему явлений и потребностей. В этом контексте модель культуры выпускника непосредственно связана с типами и уровнями развития сознания, когда в качестве инварианта, положенного в основу явлений культуры, закладывается понятие «смысл». Постулат антропологического подхода гласит: человек опредмечивает свой тип сознания через культурную деятельность. Качество опредмеченного сознания дает основание ранжировать методологические принципы педагогической действительности.

Антропологический подход призван формировать у выпускника в результате его собственных усилий универсальное знание – то духовное, что рождается рефлексирующим сознанием личности. С учетом изложенного образование следует рассматривать не только как источник развития производительных сил общества, но и как явление культуры, служащей источником личностных и общественных благ.

В современной социокультурной ситуации актуализируется государственное регулирование подготовки специалистов. Раскроем подробнее теоретико-экономические аспекты этого регулирования как инструмента развития высшего образования, а также их связь с гуманитарным смыслом и потенциалом образования.

В экономической теории сформировалось представление о государстве как о субъекте, ответственном за создание и соблюдение «правил игры» на рынке. Рынок обеспечивает эффективное распределение ресурсов и производство товаров, а государство выступает как надрыночный субъект

ект, время от времени с помощью краткосрочных конъюнктурных мер корректирующий провалы рынка, и только в этих случаях его деятельность признается оправданной. Роль государства сводится, таким образом, к поддержанию действия рыночного механизма, а прямое его вмешательство в хозяйственную деятельность индивидов и фирм ослабляет это действие, снижает эффективность использования ресурсов и отдаляет экономику от состояния их наиболее эффективного распределения.

Каковы же основные причины экономической неэффективности государства?

Во-первых, результаты тех или иных действий, а тем более экономических реформ, трудно прогнозируемы – опыт их проведения в других странах свидетельствует о зависимости их успешности от экономической, политической и социальной обстановки, уровня рисков, а также технологических факторов. При разработке экономической программы или реформы сложно предвидеть все основные и побочные эффекты. Кроме того, государственные органы не всегда могут проконтролировать ответную реакцию частного сектора экономики и принять соответствующие меры в неблагоприятном случае. Таким образом, экономика в смысле управления сравнима с «черным ящиком»: законы ее функционирования меняются и не могут быть до конца изучены. По результатам воздействия на экономику можно определить правильность или ошибочность государственных мер. Однако сделать это можно только через некоторый временной период, когда характер экономических связей может уже измениться.

Во-вторых, государство не всегда является идеальной системой принятия и реализации решений. Существуют определенные бюрократические издержки. Под ними нужно понимать расходы государственных средств, время на согласование, принятие и реализацию решений, недобросовестное исполнение и т. д. Противоречия между различными ветвями и уровнями власти, особенно остро проявившиеся в России, служат дополнительным фактором неэффективности государственного воздействия на экономику.

В-третьих, характер политических процессов ставит любое правительство в определенные рамки в области реализации разрабатываемых мер. Иными словами, вероятность смены исполнительной власти в случае роста социальной напряженности в стране ограничивает возможные экономические решения как из-за излишней жесткости политики в краткосрочном и среднесрочном периодах, так и из-за излишнего популизма в долгосрочном периоде, поскольку политика популизма не может продолжаться более нескольких лет в связи с ограниченностью ресурсов. Однако следует отметить,

что рост популистских настроений в экономических решениях – обычная практика во всех обществах с выборной моделью смены власти.

В-четвертых, государственное предпринимательство по характеру своей целевой функции и особенностям мотивирования каждого индивида, принимающего решения от имени государства, не может конкурировать с более гибкой системой частного предпринимательства. Быстрота реагирования частного менеджмента и изначально более высокая диверсификация производителей товаров и услуг определяет большую адекватность рыночного сектора тем или иным изменениям в предъявляемом контрагентами спросе по сравнению с государственным сектором.

Реальная практика тем не менее показывает, что экономическая система может развиваться успешно и в случае высокого (Гонконг, Сингапур, Австралия, США и Новая Зеландия), и в случае низкого (Италия, Польша, Индия, Китай) уровня экономической свободы. При этом государственная экономическая политика может как подтверждать, так и опровергать выводы экономических теорий о влиянии государства на экономическую систему. Основной, на наш взгляд, проблемой большинства рыночных моделей, отмечаемой также современными экономистами, является недостаточное внимание к регулирующим функциям государства.

В самом общем виде государственное регулирование в рыночной экономике можно определить как систему мер законодательного, исполнительного и контролирующего характера, осуществляемую государством и его структурами в целях адаптации существующей социально-экономической системы к рыночным условиям. Поэтому в современной рыночной экономике государство выполняет несколько функций:

- организатора экономического порядка (установление общих «правил игры» и гарантий их стабильности и выполнения);
- предпринимателя (осуществление инициативной экономической деятельности в пределах установленных норм и правил);
- выразителя общественных целей и интересов.

Среди форм государственного регулирования экономики, на целесообразность применения которых в рыночных условиях указывает профессор Б. А. Райзберг, выделяется регулирование посредством формирования государственных программ и государственных заказов [6, с. 220–221]. Государственный заказ является мощным рычагом влияния на национальную экономику и в ряду прямых экономических методов в составе управления государственной собственностью занимает одно из ведущих мест.

Следует отметить, что в России затраты на образование в соотношении с ВВП составляют 3,2%, в то время как в Финляндии – 7–8%, в США –

около 11%, в Японии – более 12%. То есть финансовые ресурсы формирования государственных заказов в сфере образования РФ невелики.

На современном рынке государственных и муниципальных заказов, например, США функционируют около 17–18 тыс. заказчиков и примерно 115–119 тыс. компаний-подрядчиков. Доля общенационального внутреннего спроса составляет 20–21% ВВП США. Через федеральную контрактную систему проходит 31–33% всех затрат федерального бюджета страны. Решение государства по приобретению продукции оказывает существенное влияние на функционирование товарного и других рынков. Особенно это сказывается на тех рынках, где государство является единственным или самым важным приобретателем продукции (продукция для нужд национальной обороны и безопасности, фундаментальные научные исследования, сферы образования и предоставления других социальных услуг населению).

Эффективное функционирование экономики государства возможно только при наличии квалифицированных кадров. Отечественная система высшего профессионального образования развивается в целом динамично, хотя и с существенными структурными диспропорциями: численность студентов вузов за последние пять лет увеличилась более чем в 1,6 раза; высокими темпами развивается негосударственное высшее образование; изменились учебные программы подготовки специалистов с высшим профессиональным образованием. Наряду с процессами развития высшего образования изменяются также и направления его государственного регулирования.

Попытки прямого переноса моделей рынка в сферу общественных благ оказались неправомерны. В области образования причиной этого стали следующие особенности [1, 3, 4].

1. «Естественная монополия» образовательных услуг. Ее источник – локальный характер данных рынков, уникальность интеллектуальной продукции, преимущества концентрации, нетранспортабельность и нескладируемость услуг. Основными экономическими инструментами воздействия государства на деятельность естественных монополий являются налоги и дотации.

2. Наличие провалов рынка в сфере обмена образовательных благ объясняется их специфическим характером и, прежде всего, высокой степенью неопределенности экономических процессов в образовательном пространстве. Это связано с интеллектуализацией человеческой деятельности. Чем большее значение имеет творческий аспект трудовой и предпринимательской активности, тем менее предсказуема оценка ее результатов с помощью ценообразования.

3. Для эффективного функционирования рыночного механизма необходимо, чтобы рыночная цена, с одной стороны, отражала все затраты, возникающие в хозяйстве в связи с производством некоторого блага, а с другой – характеризовала всю полезность, извлекаемую потребителями из данного блага. В действительности при производстве и потреблении благ часто возникают внешние эффекты, не находящие отражения в ценах. Чтобы с позиций общества оценить экономические результаты определенного вида хозяйственной деятельности, необходимо к частным затратам и доходам добавить внешние затраты и выгоды.

Рыночный механизм, отражая частные интересы индивида, занижает спрос на общественное благо и не стимулирует его производство в необходимом объеме. Государство вынуждено или принимать меры для увеличения либо спроса, либо предложения, или выступать в роли производителя соответствующего общественного блага [5]. Поэтому обеспечение такими благами, в силу их важности для общества, часто осуществляется исключительно правительством, а затраты финансируются за счет налогов, а не из доходов от продажи этих благ на рынке.

Неоклассический экономический анализ приравнивает предельную общественную полезность каждой единицы чистого общественного блага к сумме предельных полезностей для всех потребителей. Следовательно, каждая дополнительная единица общественного блага приносит пользу не одному, а всем потребителям. При этом эффективный выпуск чистого общественного блага соответствует объему, при котором предельная общественная полезность равняется предельным общественным издержкам.

Производство и распределение частных благ являются Парето-оптимальными, если предельная норма замещения любой их пары одинакова у всех потребителей и равна предельной норме продуктовой трансформации этих благ. Показателем того, что при производстве общественных благ используется Парето-оптимальный объем ресурсов, является равенство:

$$MRS_{ZA}^1 + MRS_{ZA}^2 + MRS_{ZA}^N = MRPT_{ZA},$$

где MRS – сумма предельных норм замещения частного блага общественным;

$MRPT$ – предельная норма продуктовой трансформации благ;

Z – общественное благо;

A – частное благо.

Иначе говоря, сумма предельных норм замещения частного блага общественным всеми членами общества должна равняться предельной норме продуктовой трансформации этих благ.

Вмешательство государства заполняет зоны естественной монополии организациями институционального сектора, контролирует частных производителей, устраняет угрозу диктата производителя вследствие информационной асимметрии, принимает на себя непосредственное выполнение функций, обеспечивающих положительные внешние эффекты, с помощью правовых и экономических механизмов контролирует выполнение этих функций иными субъектами.

Уравновесить индивидуальные и общественные интересы в потреблении социально значимых благ позволяет сочетание двух моментов в их распределении. Первый – обеспечение необходимого для благополучия общества в целом уровня потребления общественных благ вне зависимости от индивидуальных предпочтений. Второй – выявление индивидуальных предпочтений относительно социально значимых благ, анализ потенциального спроса, причин возможного отсутствия спроса, создание и стимулирование спроса с помощью методов работы с потребителем, дифференциация и продвижение таких благ к потребителю.

Государственное регулирование подготовки специалистов ориентировано на обеспечение эффективности функционирования и развития системы образования России и соответственно служит инструментом повышения его качества.

Литература

1. Балашов Г. В., Виноградов Н. М. Трансформация экономического механизма высшей школы в современных условиях. СПб.: Изд-во СПбГУЭФ, 2001.
2. Брудный А. А. Психологическая герменевтика. М., 1990.
3. Жильцов Е. Н. Экономика общественного сектора и некоммерческих организаций. М.: МГУ, 1995.
4. Забелин А. Г. Задачи профессионального образования страны на современном этапе. М.: МАКСПресс, 2005.
5. Манхейм К. Диагноз нашего времени. М: Юристъ, 1994.
6. Райзберг Б. А. Рыночная экономика: учеб. пособие. М., 1995.