

Для цитирования: Лешуков О. В. Модель федерально-региональных отношений в управлении высшим образованием в РФ // Экономика региона. — 2020. — Т. 16, вып. 1. — С. 201-212

<https://doi.org/10.17059/2020-1-15>

УДК 378

О. В. Лешуков

Национальный исследовательский университет Высшая школа экономики
(Москва, Российская Федерация; e-mail: oleshukov@hse.ru)

МОДЕЛЬ ФЕДЕРАЛЬНО-РЕГИОНАЛЬНЫХ ОТНОШЕНИЙ В УПРАВЛЕНИИ ВЫСШИМ ОБРАЗОВАНИЕМ В РФ¹

Модели управления высшим образованием в крупных и неоднородных странах с большим количеством университетов существенно отличаются от подходов к координации вузов в унитарных государствах. Глубокого анализа этих различий в исследовательской литературе пока не представлено. Вместе с тем, достижение национальных целей развития высшего образования в федеративных странах требует выбора эффективной модели распределения сферы ответственности между федеральными и региональными уровнями власти. В рамках работы проводится исследование модели устройства федерально-региональных отношений в высшем образовании в РФ. Для этого анализируются история и предпосылки формирования модели федерализма в высшем образовании, проводится изучение текущих особенностей баланса федеральных и региональных сил при управлении вузами. Также в работе представлен анализ устройства федерализма в высшем образовании в РФ в сравнении с кейсами восьми стран с неоднородными региональными системами высшего образования. Результаты исследования показывают, что российская модель федерализма в высшем образовании остается одной из наиболее централизованных среди сопоставимых стран. Бюджетная и налоговая политики являются прерогативами федерального правительства, регионы имеют ограниченные возможности для влияния на развитие вузов, в частности сохраняются барьеры для софинансирования регионами вузов федерального подчинения. Постулируется, что в основе модели управления высшим образованием в РФ лежит принцип «прагматичного» федерализма, который предполагает, что баланс федерально-региональных отношений должен позволять решать конкретные задачи, стоящие перед страной в целом, а не перед конкретными регионами. На основе анализа предлагаются направления изменения баланса федерально-региональных отношений в высшем образовании путем расширения принципа субсидиарности между уровнями власти, но с сохранением большей части полномочий на федеральном уровне. Управление региональными системами высшего образования должно позволять концентрировать федеральные и региональные ресурсы на определенных вузовских программах и проектах развития.

Ключевые слова: федерализм в высшем образовании, централизация, бенчмарки, региональное развитие, баланс федеральных и региональных отношений, полномочия, «прагматичный» федерализм, неоднородность, координация, доступность образования

Введение

За последние 40 лет общая численность студентов в мире выросла более чем в 4 раза (согласно данным Юнеско). Процессы массовизации образования приводят к тому, что национальные системы высшего образования становятся все более дифференцированными. В подобных условиях все менее актуальными становятся подходы, которые рассматривают национальные системы высшего образования как однородные совокупности университетов.

Приобретают особую актуальность исследования моделей управления системами выс-

шего образования государств, которые характеризуются высокой социально-экономической и культурной неоднородностью регионов. Ведь с управленческой точки зрения инструменты координации нескольких десятков университетов и меры поддержки функционирования вузовских систем, состоящих из сотен организаций и решающих разные задачи, принципиально различаются. Второй вариант характерен для федеративных государств, в которых достижение заявленных на национальном уровне целей развития образования зависит от распределения ответственности между федеральными (национальными) и региональными (локальными) уровнями власти. Другими словами, речь идет об устройстве моделей фе-

¹ © Лешуков О. В. Текст. 2020.

дерализма и их влиянии на развитие образовательных систем. Подобные вопросы все чаще вызывают значительный интерес среди экономистов и политологов в условиях глобальной тенденции к децентрализации в управлении общественным сектором [1].

Востребованы вопросы баланса федеральных и региональных полномочий применительно и к российскому опыту, для которого образовательный федерализм может рассматриваться как основной фактор повышения качества образования в стране [2]. Актуальными оказываются задача анализа эволюции модели федерально-региональных отношений в высшем образовании в РФ и оценка ее связи с основными закономерностями развития вузовской системы. Гипотеза исследования заключается в том, что централизация управления системой высшего образования не приводит к повышению роли университетов в региональном развитии.

Работа может быть востребована как исследователями, так и практиками, координирующими развитие высшего образования на уровне стран и регионов. Оценка связи модели федерализма с особенностями развития отраслей социальной сферы является уникальной. Научная новизна исследования состоит в попытке выявить характеристики развития региональных систем высшего образования, которые связаны с двухуровневыми моделями управления системами высшего образования. Исследование позволит дополнить академический дискурс представлениями о генезисе управленческих моделей в высшем образовании в крупных образовательных системах, подверженных процессам глобализации, масовизации и академической конкуренции.

Теория

Вопрос поиска оптимальной модели баланса между разными уровнями государственного управления при координации деятельности вузов является базовым при анализе особенностей федерализма в высшем образовании [4]. В исторической ретроспективе исследователями выделяются разные типы и модели государственного управления крупными системами высшего образования [5]. Наиболее распространенным является различие между прямым управлением университетами со стороны государства и координацией как основной функцией регулятора. Касательно первого подхода можно привести пример калифорнийского мастер-плана, предложенного К. Керром в 1960 г. Основная особенность плана состояла

в том, что администрация штата в ручном режиме выделила типы вузов, зафиксировала перед ними определенные задачи и требования к результативности, тем самым предложив дизайн региональной системы высшего образования и институциональные рамки для ее развития. Второй тип больше направлен на попытки властей поддерживать те направления развития университетов, которые они сами перед собой поставили.

Важнейшим понятием при анализе управления системами высшего образования является степень централизации и децентрализации управления. Выделяются и смешанные типы, такие как «*centralized decentralization*» модель управления высшим образованием [6], предполагающая наличие широкого спектра полномочий на локальных уровнях при сохранении координации ограниченного числа вопросов на центральном уровне. Т. Фумасоли [5] добавляет в дискуссию и понятие организационной центральности, которое предполагает то, что организация находится между центральными и периферийными источниками управления, решения которых различаются по политическим, экономическим, культурным основаниям. Все рассматриваемые модели комплиментарны принципу «многоуровневого управления» и политика в области высшего образования все чаще предполагает подержание многоуровневой многозадачной модели управления образовательными организациями [7]. Ряд исследователей подтверждают факт, что учет мнений основных стейкхолдеров при регулировании вузовских систем является более эффективным, чем прямой контроль со стороны регуляторов [5].

Большинство представленных подходов рассматривают государство как единый субъект, который обладает единым набором установок и интересов. Однако управление системами высшего образования в крупных государствах требует координации решений между различными уровнями государственной власти, что зачастую вызвано различными задачами и особенностями развития вузов в разных частях страны. Поэтому представленные модели многоуровневого управления должны быть проанализированы с точки зрения их эффективности и достижения целей национальной политики в области образования. Связано это с тем, что многофакторные особенности координации политики в высшем образовании могут приводить к дублированию, конкуренции и конфликтам приоритетов разных регулирующих органов и даже — в перспективе

— к бюрократическому и политическому конфликту [8, 9].

При таком анализе необходимо учитывать наличие разных моделей федерализма и принципов, которые определяют устройство федерально-региональных отношений. Одной из наиболее распространенных является дихотомия конкурентного и кооперативного федерализма. В соответствии с теорией конкурентного федерализма [10], федерация и регионы вынуждены приспосабливаться к меняющимся условиям при управлении страной. Это приводит к появлению двух типов конкуренции: конкуренция между федеральными и региональными органами власти за полномочия и конкуренция между регионами за привлечение лучших студентов, преподавателей и т. д. Для кооперативного федерализма, напротив, характерно отсутствие управленческой иерархии. Взаимодействие центра и периферии предполагает согласовательные процедуры, при которых управление становятся солидарным между субъектами принятия решений (например, в Германии внедрены ежегодные конференции региональных министров образования). Указанные принципы устройства федерализма должны быть учтены и в рамках проводимого исследования.

Наконец, анализ особенностей модели федерально-региональных отношений в высшем образовании в России невозможен без учета исторического контекста. Теория «зависимости от предыдущего развития» (path-dependence theory) [11] определяет, что текущее состояние исследуемого объекта зависит от его исторического развития. Поэтому данный аспект анализа также будет учтен в методологии исследования.

Данные и методы исследования

Для проверки поставленной гипотезы необходимо проанализировать, каким образом сложилась текущая система управления высшим образованием в РФ применительно к координации национальных и региональных органов власти, а также оценить текущие закономерности развития модели федерализма в высшем образовании в РФ.

Для этого будет проведен анализ литературы, характеризующей исторические предпосылки формирования модели федерализма, а также изучены нормативные и фискальные основания, определяющие развитие вузов. Второй этап исследования предполагает анализ бенчмарков с обзором моделей федерализма в высшем образовании в релевантных

зарубежных странах. Сравнительный анализ особенностей развития систем высшего образования становится признанным международным трендом. Так, на протяжении четырех лет реализуется крупный исследовательский проект ОЭСР под названием «Бенчмаркинг эффективности систем высшего образования»¹. Этот инструмент активно используется и международными профессиональными ассоциациями университетов. Бенчмаркинг предполагает сравнение процесса или деятельности в одной профессиональной области (в нашем случае сегменте высшего образования в одной стране) с аналогичной деятельностью в другой стране с целью повышения эффективности или успешности этого процесса или деятельности. Особенность бенчмаркинга в высшем образовании состоит в том, что понятие эффективной политики в образовании разных стран может серьезно различаться. Например, актуальными вопросами государственной политики в США являются уровень отсева из университетов или объемы долгов по образовательным кредитам. Для российской практики эти цели государственной политики нерелевантны. Поэтому при анализе бенчмарков будут применяться критерии только по тем аспектам развития высшего образования, которые характерны для всех анализируемых стран.

Анализ бенчмарков будет учитывать результаты исследования «Higher Education in Federal Countries» [3], включающего анализ моделей федерализма в высшем образовании в девяти странах: Австралия, Бразилия, Германия, Индия, Канада, Китай, Мексика, Россия, США. Все страны, за исключением Китая, являются государствами с федеративным устройством. Китай добавлен для анализа на основании следующих критериев, по которым были выбраны страны для бенчмарков:

- высокий уровень неоднородности регионального развития;
- относительно большой масштаб системы высшего образования;
- разделение ответственности за координацию высшего образования между национальным и региональными уровнями власти.

История развития федерально-региональных отношений в высшем образовании в СССР и РФ

Советский этап развития федерализма в высшем образовании. Отличительная особенность советской модели организации высшего

¹ «Benchmarking Higher Education System Performance».

образования состояла в ее плановом характере и развитии по принципу квазикорпорации, когда государство выступало в роли и заказчика и потребителя образовательных и научных результатов [12]. Единая система трудового распределения выпускников и жесткая централизация управления стали важными принципами советской системы устройства высшего образования.

С точки зрения вопросов федерализма советская модель управления сектором высшего образования предполагала достаточно слабое региональное профилирование вузов в соответствии с потребностями населения территорий в образовательных услугах [13]. Приоритеты развития университетов следовали за требованиями национальной экономики. Один из немногих каналов связи вузов с регионами обеспечивался за счет местного партийного управления. Ректоры вузов принадлежали к местным партийным организациям, через которые руководители городов и регионов имели возможность оказывать влияние на политику развития вузов, обеспечивали связь образовательных программ с потребностями территорий [12]. Пространственный аспект развития системы высшего образования рассматривался с учетом вопросов экономического развития всей страны, а не отдельных регионов [15].

В реальности хоть вузы формально и находились в подчинении как национальных министерств, так и союзных органов власти, говорить о децентрализованном типе управления ими нельзя. Социалистический характер государственных отношений предполагал, что все локальные власти в соответствии с принципом «демократического централизма» [16] должны были следовать решениям и политическому курсу вышестоящего уровня власти. Представители региональной власти могли только контролировать деятельность вузов и в случае выявленных нарушений были обязаны обращаться в органы федерального уровня. Исследователи отмечают, что в подобных условиях ни одна местная инициатива в сфере высшего образования не могла быть поддержана [17].

Постсоветский период. Начало постсоветского периода характеризовалось снижением роли государства в обеспечении общественных институтов, радикальные изменения произошли и в секторе высшего образования. Снизилось внимание к национальному контексту функционирования вузов как части единой национальной системы хозяйства. Для обеспе-

чения своего функционирования вузы были вынуждены искать пути установления более прочных экономических связей с регионами [15]. Исчезновение системы распределения выпускников также привело к росту «регионализации» образовательных систем. Система высшего образования в таких условиях стала еще более неоднородной [18].

Трансформировалась и сама модель управления региональными системами высшего образования. Реформаторы утверждали, что основными направлениями перемен в ранний постсоветский период были «децентрализация и демократизация управления и делегирование большей автономии высшим учебным заведениям и их региональным ассоциациям» [13]. Это намерение привело к большей открытости федеральных властей к региональным инициативам в сфере высшего образования. Разграничение полномочий между Федерацией и регионами часто становилось результатом отдельных переговоров и специальных соглашений, которые к концу 1990-х гг. были заключены со всеми регионами. Многие соглашения предусматривали разработку и реализацию региональных программ развития высшего образования, в том числе предполагали возможности солидарного обеспечения деятельности вузов.

Однако децентрализация в сфере высшего образования так и не стала инструментом приближения центров принимаемых решений к потребителям. Проектами законов предполагалось, что региональные правительства берут на себя базовое финансирование высшего образования, в то время как федеральное правительство финансирует целевое обучение специалистов в соответствии с потребностями федерального уровня [19]. Однако академическое сообщество скептически отнеслось к указанным предложениям, опасаясь экономической нецелесообразности смены ведомственной подчиненности [18], что в итоге не позволило реформе состояться. Децентрализация произошла на другом уровне образовательных организаций — был запущен процесс регионализации учреждений среднего специального образования.

Текущее состояние федерально-региональных отношений в высшем образовании в РФ

Структура сети организаций высшего образования с учетом ведомственной подчиненности. По состоянию на 2017 г. система высшего образования насчитывает 500 государственных

Таблица 1

Распределение государственных головных вузов по ведомственной подчиненности, 2017 г.

| Ведомство | Количество вузов | Доля студентов (приведенный контингент) во всей численности студентов государственных вузов, % |
|-------------------------------------|------------------|--|
| Министерство образования и науки РФ | 248 | 68,49 |
| Министерство сельского хозяйства РФ | 54 | 6,94 |
| Министерство культуры РФ | 46 | 1,56 |
| Министерство здравоохранения РФ | 46 | 9,02 |
| Министерство спорта РФ | 14 | 0,90 |
| Остальные ФОИВ | 43 | 10,40 |
| Муниципалитеты и субъекты РФ | 49 | 2,69 |

ных вузов, из которых 451 университет находится в федеральном подчинении, 49 вузов оказываются в ведении субъектов РФ или муниципалитетов. Только треть регионов имеют вузы в своем подчинении, при этом большинство из них имеет только один такой вуз. Распределение вузов регионального / муниципального подчинения представлено на рисунке 1

Федеральный отраслевой принцип управления вузами, характерный для советского периода, сохранился и в современной модели координации университетов. Сейчас система высшего образования включает в себя вузы, которые подведомственны более чем 15 федеральным органам исполнительной власти (табл. 1).

Сравнение представленных данных с сопоставимыми крупными странами свидетельствует о том, что Россия характеризуется наиболее централизованной моделью управления в высшем образовании (рис. 2). Из рассматриваемых стран только Австралия (помимо РФ) имеет большее число вузов в ведении национальных органов власти, чем на локальном уровне.

Основные форматы интеграции вузов и регионального уровня власти с учетом экономических аспектов модели федерализма. Бюджетная система РФ устроена таким образом, что регионы не получают из федерального бюджета средств на предоставление высшего образования. Согласно Конституции РФ, система высшего образования относится к сфере совместного ведения между Федерацией и регионами. Это означает, что регионы имеют право тратить только собственные средства на высшее образование. Учитывая, что 72 из 85 регионов являются дотационными¹, объективных сти-

мулов для активного вмешательства (в т. ч. ресурсного) субъектов РФ в деятельность вузов практически нет. Более того, наличие университетов, финансируемых исключительно из федерального бюджета, с экономической точки зрения выгодно для региональных правительств, которые получают преимущества от нахождения на своей территории вузов, финансируемых другим уровнем бюджетной системы [20]. Доля региональных бюджетов в общих государственных расходах на высшее образование составляет всего 3,8 %, остальные 96,2 % покрываются федеральным бюджетом. Региональные власти склонны рассматривать университеты как источник привлечения дополнительных государственных инвестиций в регион [14]. Наглядным является и тот факт, что в более чем 70 % субъектов РФ стратегии социально-экономического развития регионов не включают блоки, связанные с развитием высшего образования. Кроме того, 80 % регионов не имеют специальных структур в региональных органах исполнительной власти, отвечающих за координацию развития сектора высшего образования.

В подобных условиях спектр каналов влияния регионов на развитие вузов является достаточно ограниченным, а именно [14]:

- право согласования структуры контрольных цифр приема, которые вузы подают в федеральные органы исполнительной власти;
- руководители регионов имеют право согласования кадровых решений по кандидатурам ректоров вузов;
- имущественная поддержка университетов (в редких случаях);
- возможность участия представителей региона в деятельности наблюдательных или попечительских советов вузов;
- обеспечение целевого заказа студентов и заказа НИОКР (однако подобные практики встречаются достаточно редко — 65 % государственных вузов федерального подчинения вообще не имеют доходов из региональных или

¹ Результаты распределения дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации на 2017 год, тыс. руб. [Электронный ресурс]. URL: https://www.minfin.ru/common/upload/library/2016/12/main/FFPR_2017-2019.pdf (дата обращения: 15.02.2019).

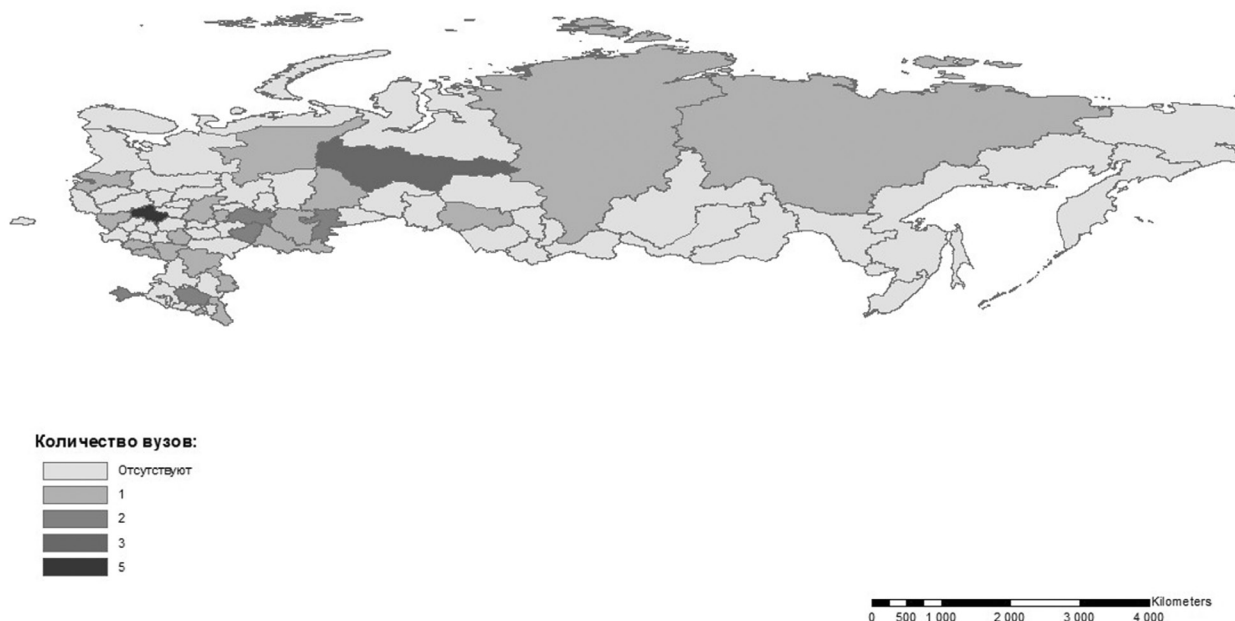


Рис. 1. Распределение вузов регионального / муниципального подчинения по субъектам РФ, 2017 г.

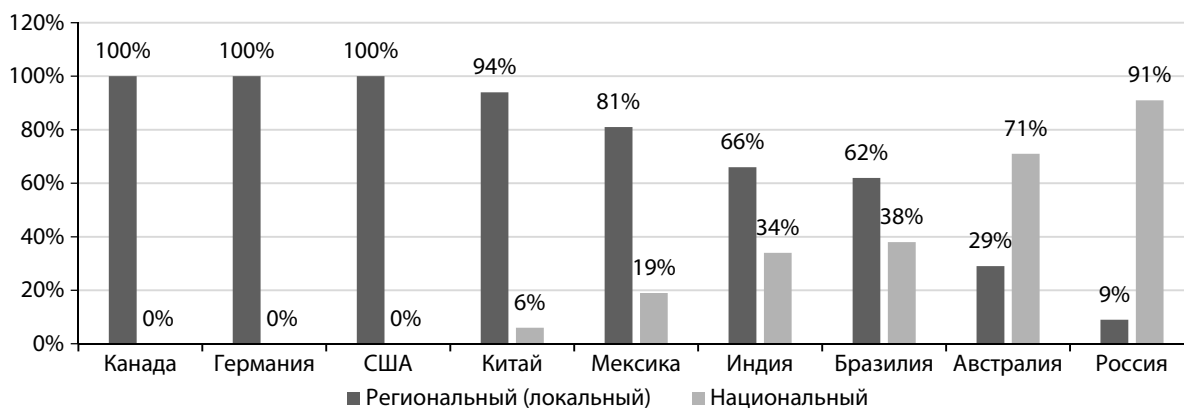


Рис. 2. Распределение государственных университетов по уровню ведомственной подчиненности, 2014 г. [3]

муниципальных источников, только 11 государственных вузов федерального подчинения имеют долю доходов из региональных или муниципальных источников более 5 %);

— регион имеет возможность принимать участие в разработке программы развития вуза и оказывать поддержку при ее реализации;

— учет позиций региона при оценке деятельности вузов в рамках мониторинга деятельности организаций высшего образования.

Стоит ожидать, что этот список не останется закрытым. Ведь мотивы очевидны — как отмечает Жураковский [21], регионализация приближает университеты к потребностям регионов в образовательных услугах. Практики усиления регионализации высшего образования начинают появляться все чаще. Следует упомянуть опыт Томской области, в которой по инициативе региональных властей создан

Томский консорциум научно-образовательных и научных организаций, призванный объединять усилия университетов и научных организаций для повышения эффективности научно-образовательной и инновационной деятельности в регионе. В Республике Татарстан создан Казанский открытый университет талантов 2.0, ставший оператором региональной программы «Стратегическое управление талантами в Республике Татарстан на 2015–2020 годы», включающей целый спектр мер содействия развитию университетов региона. Для Тюменской области характерен опыт координации структуры образовательного предложения — по инициативе региона между вузами области подписано соглашение о профилизации, согласно которому все направления подготовки с 2016 г. были определенным образом распределены между вузами при подаче заявок на бюджетное финансирование.

Учитывая представленные особенности, текущая модель федерально-региональных отношений в высшем образовании в РФ может быть рассмотрена через призму так называемого прагматичного федерализма, впервые примененного для описания федеративного устройства в Австралии. «Прагматичный федерализм» [22] исходит из того, насколько те или иные отношения управления национального и регионального уровня позволяют решать конкретные задачи, стоящие перед страной в целом, а не перед конкретными регионами. Российская модель федерализма, следующая принципам «прагматичного федерализма», призвана достичь трех национальных целей [23]: сохранение единства государства (социального, экономического, политического и т. д.), создание условий для общего регионального развития и обеспечение целевой поддержки развития отдельных частей страны.

Модель прагматичного федерализма характерна и для сектора высшего образования и обосновывается тем, что в российской модели управления образованием фактически отсутствует дифференцированный подход к вопросам развития высшего образования в регионах. За редким исключением меры государственного управления направлены либо на достижение федеральных целей развития высшего образования (например, вопросы доступности или качества образования), либо на координацию развития университетов (а не региональных систем высшего образования). Пример с обеспечением доступности образования может быть наиболее показательным для объяснения принципа «прагматичного федерализма». Текущая государственная политика предполагает ежегодное выделение бюджетного финансирования в расчете из норматива не менее 800 чел. на 10000 населения в возрастной когорте 17–30 лет. Этот показатель рассчитывается по всей системе высшего образования и на практике приводит к тому, что в большинстве регионов РФ численность студентов, обучающихся за счет средств федерального бюджета, более чем на 10 % отклоняется от федерального норматива за счет компенсации структуры бюджетных мест в ограниченном числе других субъектов РФ (Москва, Санкт-Петербург, Томская область и т. д.) [24]. Это приводит к росту неравенства регионов в части возможностей предоставления образовательных услуг.

Результаты анализа модели федерально-региональных отношений в управлении высшим образованием в РФ в сравнительной перспективе

Используемые в работе для сравнения страны характеризуются высокой вариативностью в принципах распределения полномочий между уровнями власти при управлении системами высшего образования. Так, в США штаты имеют разные модели управления вузами (управляющие советы, координирующие органы и т. д.). В Канаде в принципе отсутствует федеральное министерство, отвечающее за высшее образование — все вопросы решаются на локальном уровне. В Германии внедрили модель поддержки создания новых вузов с солидарным финансированием между федерацией и регионами [3].

По степени независимости региональных органов при управлении высшим образованием могут быть выделены следующие типы:

- высокая степень независимости (Канада, США, Германия);
- доминирующая роль национального уровня (Австралия, Индия);
- существенная политическая зависимость от национального уровня (Китай, Мексика, Бразилия);
- низкая степень независимости (РФ).

Также различаются и основные принципы кооперации регулирующих органов при управлении вузовскими сетями. Так, коммуникация преимущественно между органами федерального уровня характерна для Китая и России. Кооперация между регионами является определяющей в моделях Германии и Канады, каналы связи между федеральным и региональным уровнем детально представлены в практиках Германии и Бразилии.

Более подробный анализ моделей федерально-региональных отношений в рассматриваемых странах представлен в таблице 2 (материал опирается на обзор [3]). Критериями для анализа полномочий между разными уровнями власти при анализе бенчмарков являются:

- принципы распределения финансовой ответственности;
- принципы принятия кадровых решений;
- принципы формирования политики развития высшего образования;
- принципы системы мониторинга качества высшего образования;
- иные формальные полномочия каждого уровня власти при управлении университетами.

Особенности моделей федерально-региональных отношений в высшем образовании в рассматриваемых кейсах

| Страна | Полномочия и обязанности федерального (национального) уровня | Полномочия и обязанности регионального (локального) уровня |
|-----------|---|--|
| Австралия | Базовое обеспечение вузовской системы (в т. ч. ресурсное). Аккредитация и стандарты для всех вузов | Формальные полномочия: регулирование землепользования, коммунального хозяйства, студенческого жилья и др. Возможность вмешательства в отношении стандартов финансового менеджмента. Основная роль в обеспечении колледжей |
| Бразилия | Базовое обеспечение части вузов. Установление норм национальной политики высшего образования. Назначение ректоров федерального университета (президентом). Финансирование НИОКР | Базовое обеспечение части вузов. Оценка подведомственных учреждений и их программ. Назначение ректоров государственных университетов |
| Канада | Финансирование НИОКР. Финансовая помощь студентам. Гарантии доступности образования для этнических групп населения. Вопросы интернационализации | Базовое обеспечение вузов. Общие вопросы подотчетности (обеспечение качества и стандарты делегируются учреждениям). Регулирование уровня платы за обучение для студентов «домашнего» региона |
| Китай | Установление национальной политики высшего образования. Базовое обеспечение элитных исследовательских университетов. Распределение ключевых ресурсов (для финансирования исследований, помощи студентам, квоты зачисления и уровня приема, контроля за распределением талантливых студентов в различные учебные заведения). Аккредитация 4-летних колледжей Ключевые назначения руководителей вузов | Базовое обеспечение части вузов. Аккредитация 3-летних колледжей |
| Германия | Вопросы интернационализации. Специальные федеральные программы (продвижение исследований, помощь студентам, программа Exzellenzinitiative, программа поддержки развития персонала). Законодательства о зачислении в вузы, присуждение степеней, срочные контракты с преподавателями и т. д. Совместное с регионами планирование развития высшего образования | Создание, контроль и обеспечение высших учебных заведений. Обеспечение гарантий качества. Утверждение учебных программ. Утверждение назначений высших должностных лиц университетов. Совместное с федеральным правительством планирование развития высшего образования |
| Индия | Установление стандартов для университетов. Базовое обеспечение «национальных» университетов или других университетов, объявленных парламентом организациями общенационального значения. Обеспечение качества высшего образования. Координация национальных стипендий и академического рынка труда | Базовое обеспечение подведомственных университетов. Базовое обеспечение колледжей |
| Мексика | Базовое обеспечение вузов национального подчинения. Предоставление дополнительных грантов для стратегических областей развития высшего образования, таких как технологические институты и научные исследования. Контроль за составлением бюджетов университетов. | Базовое обеспечение вузов локального подчинения. Утверждение назначений должностных лиц вузов |

Окончание табл. 2

| Страна | Полномочия и обязанности федерального (национального) уровня | Полномочия и обязанности регионального (локального) уровня |
|--------|---|---|
| | Контроль над учебными программами для технологических и педагогических направлений. Аккредитация вузов | |
| РФ | Установление и координация общей политики высшего образования в стране. Базовое обеспечение вузов федерального подчинения (образование, НИОКР, интернационализация и т. д.). Аккредитация, лицензирование, обеспечение качества. Назначение ректоров университета. Разработка и установление образовательных стандартов | Базовое обеспечение вузов регионального подчинения. Согласование квот контрольных цифр приема для мест, финансируемых из федерального бюджета. В некоторых случаях региональные власти заключают контракты с федеральными университетами на обучение дополнительных студентов и проведение НИОКР для регионального развития. Согласование кандидатур ректор при назначении. Участие представителей региона в деятельности наблюдательных или попечительских советов вузов |
| США | Финансирование и координация университетских исследовательских программ и программ помощи студентам. Регулирование финансовой отчетности и студенческих займов | Базовое обеспечение вузов. Общая политика развития высшего образования и управления (через объединенные советы управляющих или координационные советы) |

Сравнение кейсов показывает, что высокий уровень централизации парадоксально не приводит к повышению роли университетов в региональном развитии, к выравниванию основных характеристик эффективности образовательных систем, таких как доступность высшего образования. Централизация управления системой высшего образования не ведет к региональной однородности и равенству [3].

Заключение

В работе было показано, что российская модель федерализма в высшем образовании остается одной из наиболее централизованных среди сопоставимых стран. При этом для России как никогда актуален вопрос такого баланса федерально-региональных отношений, который бы обеспечивал сбалансированное развитие региональных систем высшего образования. Развитие моделей федерализма в образовании является мировой практикой в условиях ответа на вызовы глобальной конкуренции и массовизации образования. Примеры Австралии, Китая, Германии и т. д. показывают, что федерально-региональные полномочия требуют актуализации с учетом запросов развития страны и территорий.

Роль децентрализации государственных услуг в повышении общей эффективности государственного сектора показана в международных исследованиях и подтверждается в рассмотренных кейсах. Однако попытка резкой трансформации модели управления си-

стемой высшего образования в РФ, например, путем передачи части вузов на уровень региона (опыт Китая) может привести к серьезным негативным последствиям для всей системы образования. Ведь в таком случае возникнут реальные запросы на наличие на региональном уровне достаточных ресурсов и компетенций для координации и обеспечения вузов. Альтернативным может быть более мягкий путь изменения баланса федерально-региональных отношений — путем расширения принципа субсидиарности между уровнями власти, но с сохранением большей части полномочий на федеральном уровне. Развитие региональных систем высшего образования должно следовать логике, позволяющей концентрировать федеральные и региональные ресурсы на определенных вузовских программах и проектах. Для этого требуется:

1. Признать необходимость формирования моделей развития региональных систем высшего образования с учетом демографической и социальной ситуации в конкретном субъекте РФ, характеристик региональной экономики и места университетов в ней (для зарубежных стран характерны примеры профилизации университетов, расположенных на одной территории) и характеристик региональных систем высшего образования (наличие вузов с особым статусом, отраслевых университетов и т. д.).

2. Развивать инструменты управления развитием региональных систем высшего образования. При этом не только учитывать тен-

денции сектора высшего образования, но и согласовать приоритеты развития вузов с программами развития научных организаций, промышленных кластеров и иных инновационных сред, локализованных в пределах региона. Более того, инструменты поддержки развития вузов в регионах должны быть дифференцированы с учетом неоднородности региональных образовательных систем. В частности, актуальной является дифференцированная политика мониторинга эффективности деятельности университетов (например, введение разных пороговых баллов ЕГЭ, учитывающих различия в разных частях страны).

3. Внести изменения в нормативно-правовые акты федерального и регионального уровня, направленные на снятие барьеров по

участию регионов в развитии университетов.

Необходимы условия для разработки стратегических документов по развитию региональных систем высшего образования на уровне субъектов РФ с учетом основных особенностей развития территорий. Актуальной является проработка нормативной базы, обеспечивающей порядок использования университетами региональной инновационной инфраструктуры (либо даже передача ее вузам), возможности финансирования университетов из региональных бюджетов и бюджетов отраслевых государственных программ. Для этого могут быть расширены практики разработки региональных законов, направленных на поддержку развития вузов.

Благодарность

Автор выражает благодарность И. Д. Фрумину (научному руководителю Института образования НИУ ВШЭ), М. Карноу (профессору университета Стэнфорд), С. Марджинсону (профессору Оксфордского университета) за помощь в обсуждении идеи и материалов статьи.

Список источников

1. de Figueiredo R. J. P., Weingast B. R. Pathologies of Federalism, Russian Style: Political Institutions and Economic Transition. — 2002 [Электронный ресурс]. URL: <http://faculty.haas.berkeley.edu/rui/mpfrussia.pdf> (дата обращения 15.02.2019).
2. Днепров Э. Д. Новейшая политическая история российского образования. Опыт и уроки. — М.: Мариос, 2011. — 456 с.
3. Higher Education in Federal Countries: A Comparative Study / Ed. by M. Carnoy, I. Froumin, O. Leshukov, S. Marginson. — London: Sage, 2018. — 478 p. — <http://dx.doi.org/10.4135/9789353280734>.
4. Brown D., Cazalis P. / Ed. by Jasmin G. Higher Education in Federal Systems: Proceedings of an international colloquium held at Queen's University. — Ottawa: Renouf Publishing, 1992. — 250 pp.
5. Fumasoli T. Multi-level governance in higher education research // J. Huisman, H. de Boer, D. Dill, M. Souto-Otero, Handbook of Higher Education Policy and Governance (Palgrave Macmillan). — 2015. — P. 76–94. — DOI: 10.1007/978-1-137-45617-5.
6. Mok K.-H. Centralization and decentralization: educational reforms and changing governance in Chinese societies, CERC Studies in Comparative Education. — 2013. — Vol. 13. — 230 p. — DOI: 10.1007/978-94-007-0956-0.
7. Chou M., Jungblut J., Ravinet P., Vukasovic M. Higher education governance and policy: an introduction to multi-issue, multi-level and multiactor dynamics // Policy and Society. — 2017. — Vol. 36, No 1. — P. 1–15. — DOI: 10.1080/14494035.2017.1287999.
8. Braun D. Organising the political coordination of knowledge and innovation policies // Science and Public Policy. — 2008. — № 35(4). — P. 227–239.
9. Peters B. G. Pursuing horizontal management: the politics of public sector coordination. — Kansas: University Press of Kansas, 2015. — 256 p. — DOI: 10.1111/gove.12238.
10. Breton A. Competitive Governments: An Economic Theory of Politics and Public Finance. — Cambridge, 1996. — 385 p.
11. Liebowitz S., Margolis S. Path Dependence / B. Bouckaert, G. De Geest eds. Encyclopedia of Law and Economics. — Ghent: Edward Elgar Pub, 2000. — 1200 p. — p. 981–998.
12. Кузьминов Я. И., Семенов Д. С., Фрумин И. Д. Структура вузовской сети. От советского к российскому «мастер-плану» // Вопросы образования. — 2013. — № 4. — С. 8–63. — DOI: 10.17323/1814-9545-2013-4-8-69.
13. Кинелев В. Г. Региональная политика в области высшего образования. Какой ей быть? // Высшее образование в России. — 1993. — № 4. — С. 14–24.
14. Froumin I., Leshukov O. National-Regional Relationships in Federal Higher Education Systems: The case of Russian Federation // Higher education forum Hiroshima University. — 2015. — No. 12. — P. 77–94. — DOI: 10.15027/37330.
15. Катровский А. П. Территориальная организация высшей школы России. — Смоленск: Ойкумена, 2003. — 200 с.
16. Commission of the Central Committee of the Communist Party of the Soviet Union. History of the Communist Party of the Soviet Union (Bolsheviks) Short Course. — New York: International Publishers, 1939. — 364 pp.

17. Kuhns K. Globalization of knowledge and its impact on higher education reform in transitioning states: the case of Russia. — Dissertation, School of Education, Stanford university, 2011.
18. Bain O. University Autonomy in the Russian Federation Since Perestroika. New York: Routledge Falmer, 2003. — 240 pp. — DOI: <https://doi.org/10.1017/S0018268000038760>.
19. Jones A. The Educational Legacy of the Soviet Period / Education and Society in the New Russia. A. Jones. — Armonk, New York : M. E. Sharpe, 1994. — 341 p. — P. 3–23.
20. Лешуков О. В., Борисова Л. В. Высшие учебные заведения в социально-экономическом пространстве // Высшее образование сегодня. — 2014. — № 12. — С. 34–40.
21. Жураковский В. М. Право на самостоятельность // Высшее образование в России. — 1995. — № 2. — С. 21–30.
22. Hollander R., Patapan H. Pragmatic Federalism: Australian Federalism from Hawke to Howard // Australian Journal of Public Administration. — 2007. — No 66(3). — P. 280–297. — doi:10.1111/j.1467-8500.2007.00542.x.
23. Froumin I., Leshukov O. The Russian Federation: Pragmatic Centralism in a Large and Heterogeneous Country / Higher Education in Federal Countries: A Comparative Study / Ed. by M. Carnoy, I. Froumin, O. Leshukov, S. Marginson. — London : Sage, 2018. — 478 p. — P. 354–407. — DOI: <http://dx.doi.org/10.4135/9789353280734.n9>.
24. Габдрахманов Н. К., Никифорова Н. Ю., Лешуков О. В. «От Волги до Енисея...». Образовательная миграция молодежи в России. — М. : НИУ ВШЭ, 2019. — 48 с. — (Современная аналитика образования. № 5(26)).

Информация об авторе

Лешуков Олег Валерьевич — заместитель заведующего проектно-учебной лабораторией «Развитие университетов» Института образования, Национальный исследовательский университет Высшая школа экономики (НИУ ВШЭ); Scopus Author ID: 57190431219; ORCID: 0000-0003-0379-8209 (Российская Федерация, 101000, г. Москва, Потаповский пер. 16, стр. 10, к. 201; e-mail: oleshukov@hse.ru).

For citation: Leshukov, O. V. (2020). Model of Federal-Regional Relations in Governance of Higher Education in the Russian Federation. *Ekonomika regiona [Economy of region]*, 16(1), 201–212

O. V. Leshukov

National Research University “Higher School of Economics” (Moscow, Russian Federation; e-mail: oleshukov@hse.ru)

Model of Federal-Regional Relations in Governance of Higher Education in the Russian Federation

Models of governance of higher education in large and heterogeneous countries with numerous universities significantly differ from approaches to coordinating universities in unitary states. The research literature still lacks in-depth analysis of these differences. At the same time, achievement of national goals for the higher education's development in federal countries requires an effective model for the distribution of responsibilities between government's federal and regional levels. The paper studies the structure of a model of federal-regional relations in higher education in the Russian Federation. For this purpose, I consider the history and preconditions for shaping the model of federalism in higher education. Additionally, I examine the present balance of federal and regional powers in governance of higher education. The article analyses the structure of federalism in higher education in the Russian Federation in comparison with eight countries characterised by heterogeneous regional higher education systems. The study's results have shown that Russian model of federalism in higher education remains one of the most centralised among comparable countries. Budget and tax policies are the prerogatives of the federal government, as the regions have limited opportunities to influence the development of universities, including restrictions on co-financing the federal universities. The model of governance of higher education in Russia is based on the principle of “pragmatic” federalism. This principle implies that the balance of federal-regional relations should solve specific problems facing the country in general, not individual regions. Based on the analysis, the paper suggests directions for changing the balance of federal-regional relations in higher education. They involve the expansion of the principle of subsidiarity between levels of government, with the preservation of the majority of powers at the federal level. Governance of regional higher education systems should enable concentration of federal and regional resources on certain university programs and development projects.

Keywords: federalism in higher education, centralisation, benchmarks, regional development, the balance of federal and regional relations, authority, “pragmatic” federalism, heterogeneity, coordination, accessibility of education

Acknowledgements

I would like to thank I. Froumin (Head of Institute of Education, National Research University “Higher School of Economics”), M. Carnoy (Professor of Stanford University), and S. Marginson (Professor of Oxford University) for their assistance in discussing the article's idea and content.

References

1. De Figueiredo, R. J. P. & Weingast, B. R. (2002). *Pathologies of Federalism, Russian Style: Political Institutions and Economic Transition*. Retrieved from: <http://faculty.haas.berkeley.edu/rui/mpfrussia.pdf> (Date of access: 15.02.2019)
2. Dneprov, E. D. (2011). *Noveyshaya politicheskaya istoriya rossiyskogo obrazovaniya: opyt i uroki [The modern political history of Russian education: experience and lessons]*. Moscow: Marios, 456. (In Russ.)

3. Carnoy, M., Froumin, I., Leshukov O. & Marginson S. (Eds.). (2018). *Higher Education in Federal Countries: A Comparative Study*. London: Sage, 478. DOI: <http://dx.doi.org/10.4135/9789353280734>
4. Brown, D., Cazalis, P. & Jasmin, G. (Eds.). (1992). *Higher Education in Federal Systems: Proceedings of an international colloquium held at Queen's University*. Ottawa: Renouf Publishing, 250.
5. Fumasoli, T. (2015). Multi-level governance in higher education research. In: J. Huisman, H. de Boer, D. Dill, M. Souto-Otero (Eds.), *Handbook of Higher Education Policy and Governance* (pp. 76–94). Palgrave Macmillan. DOI: 10.1007/978-1-137-45617-5
6. Mok, Ka-Ho. (2013). *Centralization and decentralization: educational reforms and changing governance in Chinese societies*. CERC Studies in Comparative Education, 13, 230. DOI: 10.1007/978-94-007-0956-0.
7. Chou, M.-H., Jungblut, J., Ravinet, P. & Vukasovic, M. (2017). Higher education governance and policy: an introduction to multi-issue, multi-level and multi-actor dynamics. *Policy and Society*, 36(1), 1–15. DOI: 10.1080/14494035.2017.1287999.
8. Braun, D. (2008). Organising the political coordination of knowledge and innovation policies. *Science and Public Policy*, 35(4), 227–239.
9. Peters, B. G. (2015). *Pursuing horizontal management: the politics of public sector coordination*. Kansas: University Press of Kansas, 256. DOI: 10.1111/gove.12238
10. Breton, A. (1996). *Competitive Governments: An Economic Theory of Politics and Public Finance*. Cambridge, 385.
11. Liebowitz, S. & Margolis, S. (2000). Path Dependence. In: B. Bouckaert, G. de Geest (Eds.), *Encyclopedia of Law and Economics* (pp. 981–998). Ghent: Edward Elgar and the University of Ghent.
12. Kuzminov, Ya. I., Semyonov, D. S. & Froumin, I. D. (2013). Структура вузовской сети: от советского к российскому «master-planu» [University Network Structure: From the Soviet to the Russian “Master Plan”]. *Voprosy obrazovaniya [Educational studies]*, 4, 8–63., DOI: 10.17323/1814-9545-2013-4-8-69 (In Russ.)
13. Kinelev, V. G. (1993). Regionalnaya politika v oblasti vysshego obrazovaniya: kakoy ey byt? [Regional higher education policy: how should it be?]. *Vysshee Obrazovanie v Rossii*, 4, 14–24. (In Russ.)
14. Froumin, I. & Leshukov, O. (2015). National-Regional Relationships in Federal Higher Education Systems: The case of Russian Federation. *Higher education forum Hiroshima University*, 12, 77–94. DOI: 10.15027/37330.
15. Katrovskiy, A. P. (2003). *Territorialnaya organizatsiya vysshey shkoly Rossii [Territorial organization of higher education in Russia]*. Smolensk: Oikumena, 200. (In Russ.)
16. *Commission of the Central Committee of the Communist Party of the Soviet Union. History of the Communist Party of the Soviet Union (Bolsheviks) Short Course*. (1939). New York: International Publishers, 364.
17. Kuhns, K. (2011). *Globalization of knowledge and its impact on higher education reform in transitioning states: the case of Russia*. Dissertation, School of education, Stanford University.
18. Bain, O. (2003). *University Autonomy in the Russian Federation since Perestroika*. New York: RoutledgeFalmer, 240. DOI: <https://doi.org/10.1017/S0018268000038760>.
19. Jones, A. (1994). The Educational Legacy of the Soviet Period. In: A. Jones, *Education and Society in the New Russia* (pp. 3–23). Armonk, New York: M. E. Sharpe.
20. Leshukov, O. V. & Borisova, L. V. (2014). Vysshie uchebnye zavedeniya v sotsialno-ekonomicheskom prostranstve [Approaches to assessment of the higher education system impact on social and economic development of a city (through the example of case of Moscow)]. *Vysshee obrazovanie segodnya [Higher education today]*, 12, 34–40. (In Russ.)
21. Zhurakovskiy, V. M. (1995). Pravo na samostoyatel'nost' [The right for independence]. *Vysshee Obrazovanie v Rossii*, 2, 21–30. (In Russ.)
22. Hollander, R. & Patapan, H. (2007). Pragmatic Federalism: Australian Federalism from Hawke to Howard. *Australian Journal of Public Administration*, 66(3), 280–297. DOI:10.1111/j.1467-8500.2007.00542.x.
23. Froumin, I. & Leshukov, O. (2018). The Russian Federation: Pragmatic Centralism in a Large and Heterogeneous Country. In: M. Carnoy, I. Froumin, O. Leshukov, S. Marginson (Eds.), *Higher Education in Federal Countries: A Comparative Study* (pp. 354–407). London: Sage. DOI: <http://dx.doi.org/10.4135/9789353280734.n9>.
24. Gabdrakhmanov, N., Nikiforova, N. & Leshukov, O. (2019). «Ot Volgi do Eniseya...»: obrazovatel'naya migratsiya molodezhi v Rossii [“From Volga to Yenisei...”: educational migration of youth in Russia]. *Sovremennaya analitika obrazovaniya [Modern education analytics]*, 5(26), 48. (In Russ.)

Author

Oleg Valerievich Leshukov — Deputy Head of the Laboratory for University Development, Institute of Education, National Research University “Higher School of Economics”; Scopus Author ID: 57190431219; ORCID: <http://orcid.org/0000-0003-0379-8209> (16/10, Potapovsky Lane, Moscow, 101000, Russian Federation.; e-mail: oleshukov@hse.ru).