



Институт экономики переходного периода

103918, Россия, Москва, Газетный переулок д. 5

Тел./ факс 229 6596, www.iet.ru

Образование

**Авторы отчета: И.А.Рожественская (1.3., раздел 2, 3.1-3.8, 3.10-3.11, раздел 4)
Т.Л.Клячко (3.9)
Т.Л.Клячко, И.А.Рожественская (1.1., 1.2., раздел 5)**

**Москва
Март 1999 г.**

Содержание

РАЗДЕЛ 1. ТЕКУЩЕЕ СОСТОЯНИЕ И АКТУАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ ФУНКЦИОНИРОВАНИЯ СФЕРЫ ОБРАЗОВАНИЯ	3
1.1. Проблемы в сфере образования, возникшие в ходе экономической реформы.....	3
1.2. Развитие сферы образования в период реформ.....	6
1.3. Изменение законодательной базы	17
РАЗДЕЛ 2. ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ ОЦЕНКИ ОСУЩЕСТВИМОСТИ МЕР ПО РЕФОРМИРОВАНИЮ СФЕРЫ ОБРАЗОВАНИЯ	23
РАЗДЕЛ 3. АНАЛИЗ СУЩЕСТВУЮЩИХ ПРЕДЛОЖЕНИЙ ПО РЕФОРМИРОВАНИЮ СФЕРЫ ОБРАЗОВАНИЯ.....	29
3.1. Разделение функций федерального, регионального и муниципального уровней управления... ..	29
3.2. Переход на нормативное бюджетное финансирование	31
3.3. Предложения МОиПО РФ по стабилизации финансового положения высшей школы.....	33
3.4. Переход на 12-летнюю общеобразовательную школу.....	36
3.5. Развитие платности в школьном обучении	37
3.6. Придание общеобразовательным школам статуса самостоятельного хозяйствующего субъекта	38
3.7. Введение системы многоучредительства образовательных учреждений	40
3.8. Введение государственного заказа в высшей школе.....	41
3.9. Формирование образовательных комплексов	43
3.10. Негосударственные источники финансирования образовательной сферы.....	45
3.11. Введение общенациональной системы тестирования выпускников общеобразовательных учреждений.....	50
РАЗДЕЛ 4. ОЦЕНКА ОСУЩЕСТВИМОСТИ ПРЕДЛОЖЕНИЙ ПО РЕФОРМИРОВАНИЮ СИСТЕМЫ ОБРАЗОВАНИЯ С ТОЧКИ ЗРЕНИЯ ГРУПП СПЕЦИАЛЬНЫХ ИНТЕРЕСОВ	54
РАЗДЕЛ 5. ВАРИАНТЫ УСЛОВИЙ И СЦЕНАРИИ РЕФОРМИРОВАНИЯ СФЕРЫ ОБРАЗОВАНИЯ.....	62
ЛИТЕРАТУРА.....	70
ПРИЛОЖЕНИЯ	72

Раздел 1. Текущее состояние и актуальные проблемы функционирования сферы образования

1. 1. Проблемы в сфере образования, возникшие в ходе экономической реформы

Прошедшие годы экономической реформы, характеризовавшиеся, как было показано выше существенным сокращением бюджетного финансирования образовательной сферы, не только обострили ряд содержательных ее проблем (связанных с составом изучаемых дисциплин, соотношением их объемов, выделением обязательного и факультативного компонентов, уровнем инновационной активности и т.п.), но и обусловили появление ряда новых, связанных уже собственно с проводимой экономической реформой. Не касаясь детально содержания проблем первого типа, остановимся подробнее на вторых. Основными среди них являются:

финансовые, заключающиеся прежде всего в хроническом недофинансировании всей сферы образования со стороны государства, сочетающееся с неэффективным использованием бюджетных ресурсов; это обуславливает медленное обновление основных фондов учебных учреждений и их оборудования, низкую заработную плату работников образования и хронические ее невыплаты (особенно в период 1995-1997 гг.) и, соответственно, нехватку кадров, утечку из системы педагогических работников, низкую привлекательность труда в учебных заведениях и т.п.;

экономические, заключающиеся в широком распространении таких негативных явлений как замещение традиционно бесплатных образовательных услуг платными (коммерциализация образования) и использование материальных и нематериальных активов государственных образовательных учреждений в целях повышения личных доходов различных категорий работников образовательных учреждений (спонтанная приватизация); здесь нужно отметить, что оба этих явления имели место и в дореформенный период, однако именно реформа, с ее процессами приватизации в реальном секторе, резким снижением уровня контроля государства за соблюдением прав собственности существенно усилили глубину и расширили масштабы их проявления;

организационно-управленческие, связанные с ростом несоответствия между продекларированной самостоятельностью и автономностью учебных заведений и стремлением многоуровневой управленческой надстройки сохранить “управляемость” системы образования. При этом управляемость - так, как ее понимают чиновники сводится к

обеспечению быстрой и беспрекословной реакции учреждений образования на распоряжения вышестоящих органов управления. Средством достижения такой “управляемости”, как правило, служит усиление зависимости между уровнем финансирования учебного заведения и его “послушностью”. Условием же этого выступает низкий уровень прозрачности механизмов распределения и продвижения бюджетных средств. Такие проблемы возникают не только между образовательным учреждением и местными органами управления, но и между последними и региональными органами управления, а также между регионами и федеральным центром. Другими словами, суть организационно-управленческих проблем образования - отсутствие четкости в распределении функций, задач и полномочий (возможностей) их решения между различными в сфере образования;

социальные проблемы, состоящие в возрастании дифференциации возможностей различных слоев населения получить качественное образование вследствие его коммерциализации (снижение доступности качественного образования), снижении качества образовательных услуг и ограниченных возможностях потребителей влиять на него, используя легальные механизмы, низкой социальной защищенностью учащихся и студентов средних и высших профессиональных учебных заведений (уровень стипендиального обеспечения не соизмерим с прожиточным минимумом), а также в росте социальной напряженности в педагогических коллективах из-за регулярных задержек с выплатой и индексацией заработной платы работникам образовательной сферы, выразившемся в беспрецедентном размахе забастовочного движения в 1995-1998 гг.

Наиболее значимой *финансовой проблемой* для развития системы образования в России до сих пор остается резкое сокращение ее бюджетного финансирования, особенно, когда речь идет о сфере профессионального образования. В целом динамика бюджетных расходов (из бюджетов разных уровней) в 1991-1998 годы характеризовалась данными, приведенными в таблицах 1.1.1.-1.1.2.

Таблица 1.1.1

Расходы государства на сферу образования
(в реальном выражении, в % к затратам в 1991 г.)

	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
Образование*	100	79	79	76	56	58	64	52

* - расходы из государственного бюджета.

Источник: рассчитано по данным Госкомстата РФ.

Таблица 1.1.2

Бюджетные расходы на общее и профессиональное образование (в % к ВВП)*

	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
Всего	3,58	4,03	4,36	3,40	3,49	3,48	3,34
в том числе:							
Общее образование	2,37	3,27	3,49	2,88	3,01	2,89	2,93
Профессиональное образование	1,21	0,76	0,87	0,52	0,48	0,59	0,41

* По данным Госкомстата об исполнении консолидированного бюджета

Доля бюджетных расходов в ВВП на общее образование, как следует из приведенных данных, в 1992-1994 г. г. растет, затем в 1995 г. заметно падает и в целом стабилизируется. Правда, существенное падение самого ВВП привело к достаточно ощутимому сокращению объема бюджетных средств на общее образование. Следствием этого явилось расширение внебюджетных источников финансирования сферы образования, включая неформальные платежи населения за получение образовательных услуг. В профессиональном образовании сокращение расходов было более драматичным: за период 1992-1998 г.г. их доля в ВВП упала почти в 3 раза. Вместе с тем и возможностей для легальной компенсации такого снижения финансирования здесь были значительно больше.

Сокращение удельных расходов в системе образования в силу ухудшения ее бюджетного финансирования и падения ВВП по сравнению с концом 80-х годов было следующим: удельные расходы на 1 учащегося общеобразовательной школы снизились в среднем на 38 процентов, аналогичные расходы на 1 учащегося ПТУ сократились, по различным оценкам, на 65-75%, а на 1 студента вуза - на 70 процентов.

Усилились в последние годы и региональные различия в удельных расходах на 1 ученика общеобразовательной школы: так, в Ставропольском крае в 1997 г. они составляли 0,87 тыс. руб., а в Магаданской области 6,90 тыс. руб.¹ Таким образом, разрыв достигал 7,9 раза, что нельзя отнести только на счет знаменитых “коэффициентов дискомфорта территории”. Существенно различались и доли расходов на образование в консолидированных расходах субъектов Федерации - в 1997 г. эта доля колебалась от 38,4% в Коми-Пермяцком АО (1,59 тыс. руб. на 1 ученика общеобразовательной школы) до 13,3% в Москве (2,05 тыс. руб. на 1 ученика), т.е. почти в 3 раза. В среднем по России она составила 21,1% (1,8 тыс. руб. на 1 ученика).

Помимо собственно сокращения поступающего в систему образования объема бюджетных ресурсов, представление об ухудшении ситуации во многом связано с ее регулярным недофинансированием, т.е. с не полным получением образовательными

¹ Здесь и далее все данные для удобства приведены в денонмированных рублях 1998 г.

организациями обещанных средств. Исполнение бюджета, как правило, составляло в рассматриваемый период 75-80% от запланированных объемов финансирования.

Наряду с недофинансированием, с августа 1995 г. в системе, как общего, так и профессионального образования возникает хроническая задолженность по оплате коммунальных услуг. В том же 1995 г. появляются и долги по заработной плате работникам образования. К концу 1998 г. ситуация с выплатой заработной платы становится причиной резкого роста социальной напряженности в образовательной сфере в силу драматичного нарастания невыплат (см. Приложение).

Наличие указанных “двусторонних” долгов – с одной стороны, задолженности бюджета системе образования по заработной плате, а с другой, - ее все возрастающей задолженности по пресловутой “коммуналке”, не позволяют наладить в образовательной сфере нормальный экономический механизм, поскольку значительная часть реально поступающих в нее средств неизбежно уходит в “тень”, чтобы не быть “описанной” за долги и, пусть нелегально, быть потраченной на заработную плату. Вместе с тем, наличие “тени” приводит к расширению зоны неформальных отношений, порождает коррупцию и взятки, неэффективное использование ресурсов, в том числе и кадровых.

Очевидно, что в рамках только системы образования эту проблему решить нельзя; должны быть выработаны общие подходы для всей социальной сферы. Вместе с тем уже ясно, что ни региональные и местные бюджеты, ни федеральный бюджет через трансферты или субвенции решить эту проблему не в состоянии, поскольку в 1998 г. весь ФФФСФ не превышал 39,2 млрд. руб., а задолженность только системы общего образования приближалась к 30 млрд. руб.

Характеризуя эту ситуацию в целом, можно сказать, что в стране резко ухудшилось государственное финансирование всего образования, разворачивается процесс морального и физического старения его материально-технической базы, снижается заработная плата и социальная защищенность работников.

1.2. Развитие сферы образования в период реформ

В сфере образования, в отличие от многих других отраслей народного хозяйства России, реформирование началось фактически задолго до 1992 г. Начало реформам было положено в декабре 1989 г. на Всесоюзном съезде работников народного образования. Именно на нем большинство работников народного образования и научно-педагогической общественности определили основные принципы преобразования сложившейся в годы застоя образовательной системы страны.

Основные направления реформы определялись десятью основными принципами, содержание которых составляли: (1) демократизация образования; (2) многовариантность и многоукладность; открытость инновациям; (3) регионализация образовательных систем; (4) учет национальных особенностей в многонациональной стране; (5) гуманизация содержания образования; (6) гуманитаризация образования; (7) обеспечение разнообразия и дифференциации образования; (8) развивающий характер обучения; (9) непрерывность обучения; (10) деятельностный характер образования.

Эти принципы, сформулированные “изнутри” системы образования, определяли в первую очередь содержательные преобразования в целях, задачах и методах обучения подрастающего поколения. Они, как легко видеть, практически не касались организационно-экономического механизма функционирования средней и высшей школы. Вместе с тем, очевидно, что реализация указанных принципов, предполагавшая существенную активизацию деятельности образовательных учреждений, невозможна без адекватного расширения их экономических возможностей и хозяйственной самостоятельности. Однако такое расширение прав и возможностей выбора на уровне образовательного учреждения неизбежно должно привести к сокращению соответствующих прав и возможностей на всех уровнях “управленческой надстройки” над школами, техникумами, вузами и т.д.

Поэтому реальное движение реформы в сфере образования за последние десять лет представляет собой практически непрерывную борьбу между передовой педагогической общественностью и их союзниками в органах законодательной и исполнительной власти, с одной стороны, и чиновниками, не желающими передавать на места свои полномочия, с другой стороны.

Содержательные принципы реформирования сферы образования нашли свое воплощение как в работе значительной части “обычных” образовательных учреждений, так и в деятельности негосударственных школ и вузов, возникших в ходе реформ. Особую роль в реализации этих принципов играли и играют так называемые “авторские” школы, лицеи, гимназии, школы-лаборатории и т.п., имеющие статус государственных и возглавляемые талантливыми педагогами, проводящими в жизнь свои инновационные образовательные программы.

С точки зрения содержания образования, в современной России можно говорить о существовании перспективной программы его развития и совершенствования, которая в целом способна обеспечить приближение сферы образования к тем требованиям, которые ставятся задачами социально-экономического реформирования страны. Одна-

ко прямо противоположная ситуация сложилась в ходе реформ в организационно-экономической составляющей сферы образования.

Происходящие в 90-е годы изменения были связаны в первую очередь с развитием новых видов образовательных учреждений, внедрением и распространением новых инновационных и авторских программ обучения, введением альтернативности и ликвидацией всеобщей унификации обучения при одновременном сохранении всего лучшего из накопленного опыта российской системы образования. В 1998 г. число гимназий достигло почти 1027, лицеев - 692. Позитивные изменения в содержании образования сопровождались ухудшением материально-технической базы отрасли. Сокращение инвестиций привело к росту численности учеников, занимающихся во вторую и третью смены. Если в 1985 г. их доля составляла 19,3% от общего числа школьников, то в 1997 г. - уже 25,0%.

Количество высших учебных заведений в России увеличилось по сравнению с 1991 г. почти на 11,8% и достигло в 1998 г. 580. Численность студентов высших учебных заведений на 10 тыс. населения достигла в 1998 году 221, что является самым высоким уровнем с 1985 г. По сравнению с провальным 1993 г. она выросла более, чем на 25,5%. Общее число студентов, приходящееся на 10 тыс. населения, сокращалось вплоть до 1994 г. Это сокращение происходило в основном за счет учащихся по заочной и вечерней формам обучения. В последние годы снижается прием на обучение по тем специальностям, масштабы подготовки специалистов по которым были "раздуты" в предшествующие годы в связи с потребностями идеологической сферы и гигантского военно-промышленного комплекса. С 1994 г. тенденция снижения численности студентов изменилась на противоположную.

Однако, вплоть до 1998 г., несмотря на столь бурный рост численности студентов, законодательная норма, согласно которой *на бюджетной основе* должно обучаться не менее 170 студентов на 10 тыс. населения², не выполнялась. В 1997 году за счет бюджетных средств обучалось лишь 168 студентов в расчете на 10 тыс. населения. Остальное "добиралось" так называемыми коммерческими студентами государственных вузов и студентами негосударственных вузов. Резкий всплеск контингентов вузов наблюдается после 1994 г., когда началась война в Чечне. Можно высказать гипотезу, что в значительной мере это связано с желанием юношей избежать призыва в армию. Ухудшение положения с занятостью, рост безработицы также привели к притоку молодежи в вузы. Эти процессы порождают весьма распространенное представление о буме

в высшем образовании. Данное представление, наряду с мотивом об избежании призыва в армию, практически парализуют структурную перестройку системы высшего образования, порождают стремление к увеличению бюджетного набора. Вместе с тем дальнейшее расширение контингентов, обучающихся за бюджетные деньги, ведет к резкому сокращению удельных расходов в расчете на 1 студента. Только за последний год это падение составило в среднем около 30%.

Таблица 1.2.1.

Основные показатели развития сферы образования

Дневные общеобразовательные школы (тыс.), в них детей (тыс.)	1985 67,1	1990 67,6	1991 67,9	1992 68,3	1993 68,1	1994 68,2	1995 68,4	1996 68,8	1997 68,0	1998 67,3
Высшие учебные заведения	18574	20328	20427	20503	20565	21104	21521	21700	21616	21400
	502	514	519	535	548	553	569	573	578	580
Число студентов вузов на 10000 населения	206	190	186	178	171	172	179	189	201	221
Число выпускники вузов на 10000 населения	33	27	27	29	30	28	27	28	27	32

Источник: Госкомстат России.

Одним из наиболее динамично развивающихся секторов сферы образования остается в последние годы негосударственная сеть общеобразовательных и профессиональных учебных заведений (см. таблицу 1.2.2).

Таблица 1.2.2

Развитие негосударственных образовательных учреждений

	1993	1994	1995	1996	1997	1998
Негосударственные общеобразовательные школы	368	447	525	540	570	568
Негосударственные высшие учебные заведения	78	157	193	244	302	334

Источник: Госкомстат России.

Несмотря на высокую динамику этого процесса, следует отметить, что число негосударственных школ составило в 1997 г. всего лишь 0,8% от общего числа школ в стране, а число учащихся в них - 0,2 % от общего числа школьников, более трети всех негосударственных школ приходится на Москву.

Вместе с тем, число негосударственных вузов за 1994-1998 г.г. увеличилось более, чем в 2 раза, составляя более 57,6% от числа государственных вузов, однако обучается в них около 7 % всех студентов страны. При этом более 55% контингентов

² Закон Российской Федерации "О высшем и послевузовском образовании".

негосударственных высших учебных заведений России сосредоточено в Москве и Санкт-Петербурге.³

Наряду с неравномерностью территориального размещения, негосударственные учебные заведения характеризуются также и сильным различиями в качестве предоставляемого образования.

Главным отличием негосударственных образовательных учреждений от государственных является инновационный подход к содержанию образования. Кроме того они, в большинстве своем, обладают самостоятельностью в осуществлении образовательного процесса. Спрос со стороны населения на их услуги указывает на перспективность развития этого типа школ.

Как показывает анализ первого опыта, у негосударственных школ имеются весьма серьезные проблемы: во-первых, отсутствуют четко отработанные механизмы аккредитации; во-вторых, нет преемственности в обучении; в-третьих, крайне неоднороден уровень материально-технической базы; в-четвертых, правовая и социальная незащищенность учеников и их родителей; в-пятых, отсутствие действенного контроля за уровнем и качеством предоставляемых знаний; в-шестых, недостаточная государственная поддержка.

Следует указать и на отсутствие реальной заинтересованности и поддержки со стороны городских властей к негосударственным образовательным структурам. Однако, заинтересованности в активизации этого процесса не наблюдается, поскольку в случае аккредитации или аттестации местные власти берут на себя ответственность и за финансовую поддержку этих учебных заведений. В то же время никаких дополнительных средств на эти цели в местных бюджетах не предусмотрено. Более того Закон "Об образовании" никаких финансовых льгот по аренде помещений для негосударственных образовательных учреждений не предусматривает.

В результате плата в частных учебных заведениях становится исключительно высокой, а образование в них - недоступным даже среднему представителю "среднего класса" российского общества.

Высокая плата за обучение не позволяет обеспечить необходимый контингент учащихся из числа жителей данного района, что приводит к необходимости дополнительного набора учеников в других районах города. Кроме того, отбор в частную шко-

³ См. Высшее и среднее профессиональное образование в Российской Федерации. Статистический сборник. М., Госкомвуз, НИИВО, 1998.

лу только детей из обеспеченных семей сужает возможности ее развития, ибо дети из обеспеченных семей подчас имеют более низкий уровень интеллектуального развития, нежели дети из интеллигентных семей.

Сильны различия в качестве профессиональной подготовки, обеспечиваемой негосударственными вузами. Так, по мнению руководства совета Ассоциации негосударственных вузов, все эти учебные заведения делятся на три группы.

Первая из них дает образование не хуже ведущих государственных вузов; все такие вузы имеют устойчивую связь с каким-либо традиционно сильным государственным вузом, созданы на его базе и по существу выступают как их филиалы. Число таких негосударственных вузов невелико - это 10-15 московских негосударственных вузов, несколько учебных заведений в Санкт-Петербурге, Новосибирске и некоторых других городах.

Вторую группу составляют 30-40 негосударственных вузов, которые не ориентируются однозначно на определенный государственный вуз, однако смогли достаточно сильный преподавательский коллектив и с течением времени вполне способны перейти в первую группу.

Третью группу составляют все остальные негосударственные учебные заведения, которые ориентированы не на то, чтобы дать знания, а на то, чтобы делать деньги. Для таких вузов характерна назойливая реклама, безудержная раздача обещаний обучить всех всему и за короткие сроки.

Очевидно, понимание руководством негосударственных вузов первых двух групп их общественной миссии вполне соответствует роли высшего образования в обществе, в то время как вузы третьей группы - обычные коммерческие фирмы, ориентированные лишь на максимизацию прибыли и доходов учредителей.

Таким образом, негосударственный сектор сферы образования составляет в настоящее время сравнительно небольшую его часть и отличается значительной неравномерностью своего развития как в региональном разрезе, так и в плане качества предоставляемых образовательных услуг. Вместе с тем, динамика развития данного сектора говорит о том, что, несмотря на упомянутые выше проблемы, данный сектор отвечает запросам части населения, выполняя тем самым общественно полезную функцию. Другими словами, негосударственный сектор в образовании не стоит рассматривать ни как перспективную модель для всей образовательной сферы, ни как помеху ее развитию.

Рассмотрим теперь более подробно ситуацию с финансированием отдельных секторов образования.

Особенности ситуации в системе школьного образования

Одной из весьма нетривиальных задач, которая решалась при подготовке Концепции реформирования организационно-экономического механизма системы образования, была задача оценки неформальных ресурсных потоков, поступающих в систему общего образования. Эти неформальные и во многих случаях нелегальные потоки финансовых и материальных средств позволяли до последнего времени сохранять систему школьного образования в “рабочем состоянии”, удерживать в ней кадры, хотя бы частично компенсируя сокращение бюджетного финансирования.

Как видно из таблицы 1.2.3. в 1997 г. внебюджетные средства в системе школьного образования составляли, по минимальной оценке, 6,8 млрд. руб., или около 18,0% от объема бюджетных средств. Это позволяет определить реальное сокращение удельных расходов (расходов на 1 учащегося) по сравнению с 1989 г. – в среднем по системе оно составило около 20%. Однако сам факт сокращения расходов, в то время как в развитых странах они постоянно растут, породил представление о падении качества образования, в том числе и за счет увеличения разрыва в применении современных, а, следовательно, технологически емких методов педагогического труда (обучающие компьютерные программы, компьютерная оснащённость учебного процесса, использование учебных видеофильмов, развитие интерактивных методов ведения урока, доступность сетей и методов дистанционного обучения и т.п.). Кроме того, ощутимо возросла дифференциация в притоке средств в различные образовательные учреждения, в целом значительно сильнее, чем в среднем по системе, ухудшив положение массовой школы.

Таблица 1.2.3

Оценка внебюджетных финансовых потоков в системе школьного образования
(млрд. руб.)*

	1997	1998
Средства семей на покрытие текущих расходов школ	2,8	3,0
Средства семей на оплату репетиторов	1,8	1,9
Платные услуги школ	0,2	0,3
Средства предприятий	4,0	4,0
Спонсорские средства	0,8	1,0
Прочие поступления	0,0	0,2
<i>Расходы региональных и местных бюджетов на школьное (общее среднее) образование, включая федеральные трансферты</i>	38,0	39,9

* с учетом деноминации

В 1998 г. поступление внебюджетных средств оценивалось на уровне 7,4 млрд. руб., или 18,5% от бюджетных расходов на школьное образование. Однако кризис 17 августа 1998 г. мог несколько уменьшить данную оценку.

Помимо традиционной “шефской” помощи школе со стороны предприятий, которая в последние годы практически неизменна и нередко предоставляется образовательным учреждениям в натуральной форме (ремонт, поставка продуктов питания и т.п.), важнейшими источниками внебюджетных средств в школьном образовании были различные виды расходов семей.

Средства семей на покрытие текущих расходов школ можно оценить следующим образом⁴: В Москве, по экспертным оценкам, 70 процентов учащихся в 1997 г. платили в среднем по 200-250 рублей в год. Остальные 30 процентов учащихся - в среднем 200 рублей в месяц. Общая сумма расходов семей по г. Москве составила примерно 700 млн. рублей⁵. По городским школам, кроме московских, расходы семей оцениваются в 150 рублей на 1 ученика в год. По сельским школам средства семей в расчет не включались. Таким образом, минимальная оценка расходов семей на покрытие текущих расходов школ составила в 1997 г. 2,8 млрд. деноминированных рублей.

В 1998 г. по прогнозу они должны были достигнуть 3,0 млрд. руб., т.е. вырасти примерно на 7%. Эти средства регулярно поступают в систему общего образования и поддерживают ее функционирование. Основные направления расходования указанных средств следующие: оплата охраны школ, затраты на покупку мела, веников, дополнительных учебников, цветов, подарков учителям к праздникам и т.п. нужды. Ни родителями, ни учениками эти расходы не рассматриваются, как *плата за образование* и порождены они не только современной экономической ситуацией. Но необходимость поддержания нормального морального климата в школьных коллективах требует исключить любые возможности корыстного использования родительских денег. В силу этого необходимо создать условия, при которых такого рода средства должны быть легализованы и “прозрачны” для контроля (попечительские, родительские советы и т.п.). Однако их легализация нередко воспринимается, в том числе родителями, как первый шаг к легализации платности в школьном образовании. А пока их официально можно

⁴ По расчетам Центра образовательной политики ГУ-ВШЭ

⁵ Справочно: Село - 6,1 млн. учащихся, город - 15,4 млн. учащихся, в т.ч. Москва - 1,1 млн. учащихся.

характеризовать как незаконные “поборы” и рассматривать как временное явление, которое должно исчезнуть при нормализации бюджетного финансирования. Представляется, что поддержание такого отношения к этим расходам еще долго не позволит поставить экономику образования на эффективную основу.

Средства семей на оплату услуг репетиторов составляли в 1997 г. около 1,8 млрд. рублей в год. При этом оценивались только репетиторские услуги, направленные на закрепление знаний по школьным предметам или расширение школьной программы, а не на поступление в вузы (включая оплату преподавателей иностранного языка и других дополнительных предметов). Стоимость данных услуг достигала в 1997 г., по минимальным оценкам, от 60 до 100 процентов от заработной платы наиболее квалифицированной части школьных учителей в столицах и крупных городах, от 30 до 50 процентов - в средних и малых городах. Эти средства служат важным фактором закрепления указанной части учителей в школах и, тем самым, также *несколько стабилизируют* положение в системе образования. Однако расчет объема средств, получаемого от репетиторства, основан на других данных и исходит из того, что услугами репетиторов пользуются не более 10 процентов учащихся общеобразовательных школ.

Платные услуги школ составляют крайне небольшую долю внебюджетных поступлений школ, что связано как с неумением организовать их оказание, так и с негативным отношением к такого рода деятельности как со стороны педагогических коллективов, так и родителей. Однако при трансформации организационно-экономического механизма системы образования, при позитивных установках со стороны органов управления образованием пространство платных услуг может быть существенно увеличено. При этом оказание частное репетиторство останется на практически том же уровне, поскольку в целом эти виды образовательных услуг мало пересекаются, как ни парадоксально, это выглядит на первый взгляд.

Особенности ситуации в профессиональном образовании

В настоящее время структура финансирования учебного процесса высшего учебного заведения состоит из трех соразмеримых между собой частей: (а) бюджетные поступления, (б) внебюджетные средства, отражаемых на балансе, (с) внебюджетные средства, которые на балансе не отражаются. Это отнюдь не означает, что академические свободы вузов надо урезать. Необходимо всеми мерами создавать условия для повышения прозрачности вузовских бюджетов, усиливая, с одной стороны, контроль за расходованием внебюджетных средств со стороны Ученых советов вузов и, с другой, - создавая попечительские советы.

Основными источниками внебюджетных средств в системе профессионального образования являются средства от платного обучения студентов и сдачи в аренду помещений: в 1997 г. они давали, по оценке специалистов ГУ-ВШЭ, более 84% внебюджетных поступлений. На условиях полного возмещения затрат в государственных вузах России в 1998 г. обучалось 287,5 тыс. студентов или около 30% от числа учащихся в них (в 1993 г. - 3.7% от числа всех студентов, 1994 г. - 4.6%, 1995 г. - 8.7%, 1996 г. 11,6%).

В “тени”, прежде всего, находятся доходы от аренды. Для вузов скрытые доходы от аренды составляли в 1997 г. примерно 1,2 млрд. руб. и должны были, по оценке, вырасти до 1,3 млрд. руб. в 1998 г., т.е. примерно на 8%. Для всей системы профессионального образования скрытые доходы от аренды в 1997 г. достигли примерно 1,4-1,5 млрд. руб. Одновременно ее долги по оплате коммунальных услуг превысили 2,4 млрд. руб. Таким образом, при “засвечивании” указанных доходов, они были бы немедленно списаны в оплату пресловутой “коммуналки”.

В 1998 г. “теневые” доходы от аренды ожидалось в размере 1,5-1,6 млрд. руб. (рост на 4 -11%) В том же году долги по оплате коммунальных услуг выросли до 6 млрд. руб.; из них путем взаимозачета погашено около 1 млрд. руб.⁶ Таким образом, за 1998 г. указанная задолженность по сравнению с 1997 г. увеличилась почти на 2,6 млрд. руб., т.е. более, чем на 100%. Поскольку, по мнению ректоров вузов, а также директоров средних специальных учреждений и ПТУ, коммунальные услуги должны оплачиваться из бюджетных средств, ожидать какого-либо движения к “осветлению” экономики профессионального образования, по крайней мере, высшего, не приходится. Нельзя, правда, не учитывать, что существующая ситуация в этой области была сильно скорректирована после событий 17 августа 1998 г. Уже явно обозначилось падение ставок арендной платы в долларовом исчислении, притом, что в рублевом эквиваленте они резко выросли. В то же время заметно сократился спрос на аренду нежилых помещений, особенно вне Москвы. Очевидно также, что произошло и обесценение накопленных долгов. Вместе с тем пока трудно прогнозировать влияние этих процессов на экономическое поведение, прежде всего, вузов, особенно при резком ухудшении внешней для них ситуации.

В 1997 г. доля внебюджетных средств в общем объеме средств (бюджетных и внебюджетных), полученных системой профессионального образования, составляла

⁶ Данные МОиПО РФ

28%. В 1998 г. ожидался ее рост до 30,7%. Однако секвестр бюджетных расходов привел к тому, что эта доля повысилась почти до 37,6%.

По оценке, рост в 1998 г. внебюджетных доходов позволял несколько компенсировать резкое сокращение бюджетных ассигнований – в целом расходы на профессиональное образование должны были уменьшиться по сравнению с 1997 г. лишь на 15,4%. Но события 17 августа изменили эту оценку ситуации: подавляющее большинство студентов, обучающихся на коммерческой основе, включая вновь поступивших, оплатили за учебу в рублевом исчислении в 1,6 -1,8 раза больше ранее предполагавшихся сумм. Формально это “улучшило” положение с поступлением внебюджетных средств, и “положительно” отразилось на финансовом положении вузов, поскольку заработная плата преподавателей практически не возросла. К сожалению, последствия такого “улучшения” в полной мере проявили себя уже в начале 1999 г. В настоящее время вузам приходится сокращать плату за обучение коммерческих студентов на 30-40%. Чтобы “не потерять лицо” это сокращение проводится по следующей схеме: сумма оплаты в долларах остается неизменной, но вводится собственный курс условной единицы. Возрос и процент коммерческих студентов, которые перестают платить. В силу этого, чтобы уменьшить потери многие вузы вводят рассрочку по платежам, предупреждая должников, что до погашения задолженности, они не получат диплома.

В этих условиях попытка Минфина передать все внебюджетные счета бюджетных организаций в казначейства только усилит “увод” этих денег в еще большую “тень”. Внебюджетные средства, если отвлечься от их зачастую не совсем праведного использования, обеспечивали и продолжают обеспечивать системе образования необходимую гибкость в реакции на изменение внешних условий, в отличие от средств бюджетных, которые расходуются строго по смете, что препятствует любому маневру ресурсами.

Таким образом, во многом фискальные меры Минфина и его несколько примитивная борьба с возможными злоупотреблениями, в крайне нестабильных условиях внешней среды приводит к прямо противоположным результатам.

Очевидно, что в настоящее время бюджетные студенты учатся в значительной степени за счет коммерческих. Вместе с тем за счет бюджетного финансирования государство должно в сфере высшего профессионального образования удерживать ключевые позиции, критические с точки зрения будущего России.

Таким образом, итогом прошедшего периода реформ в сфере образования стало явное противоречие между содержательной и организационно-экономической сторо-

нами ее преобразований: последняя не только не соответствует первой, но прямо мешает полноценной реализации тех принципов, которые способны обеспечить сохранение за российским образованием его лидирующих позиций в мире.

1.3. Изменение законодательной базы

Нормативной базой осуществления преобразований в образовательной сфере на начальном этапе явились Указ Президента № 1 “О первоочередных мерах по развитию образования в РСФСР” от 11 июля 1991 г., Закон “Об образовании” от 10 июля 1992 г. № 3266-1. Содержащиеся в указанных документах положения нашли свое подтверждение в действующей Конституции РФ, которая определяет общие законодательные рамки функционирования системы образования в России. В статье 43 Конституции закреплена всеобщность права на образование, гарантируется общедоступность и бесплатность, в т. ч. для высшего образования на конкурсной основе, а также введение федеральных государственных образовательных стандартов, реализация которых осуществляется за счет федеральных ресурсов.

Эти документы в основном соответствовали приведенным выше принципам реформирования образования. В них была также подчеркнута приоритетность для государства развития сферы образования в реформируемом российском обществе. В этом аспекте наиболее значимым было то, что они должны были существенно повысить статус работников сферы образования путем значительного повышения уровня оплаты их труда. Последняя должна была быть доведена и поддерживаться для работников средней школы - на уровне средней оплаты труда в промышленности, а для профессорско-преподавательского состава вузов - в два раза превышать этот уровень.

Однако далеко не все из упомянутых принципов нашли в этих документах адекватное отражение. Так например, в ст.2 , п.(е) Закона “Об образовании” в числе принципов государственной политики в области образования утверждается “демократический государственно-общественный характер управления образованием. Автономность образовательных учреждений”. Вместе с тем, конкретные формы или хотя бы направления их поиска для формирования государственно-общественного управления в Законе никак не прописаны. Вместе с тем, принципиально важным является фиксация законом правовой базы возникновения негосударственного сектора в сфере образования (ст.11, 33, 34, 36, 39, 41,42, 43 и др.)

В целом, по оценке Э.Д.Днепров, “с принятием Закона “Об образовании” заканчивался и первый, прорывный этап реформы”. По его мнению, “основным содержа-

нием и результатами первого этапа образовательной реформы стали: 1. Выработка новой философии, новой идеологии образования. 2. Слом старой тоталитарной модели образования и старой образовательной политики. Смена типа и характера этой политики, утверждение новых ее принципов. 3. Раскрепощение школы и включение главного ее ресурса - свободы. 4. Разработка и начало реализации стратегии и комплексной программы реформирования образования, его стабилизации и развития. 5. Законодательное оформление и закрепление реформы, создание ее правовой базы - Закона "Об образовании", который не только юридически закрепил новую философию образования и идеологию реформы, но сделал их правовой нормой"(Днепров, 1996, с.36-37).

Широкие правовые рамки образования, определенные этим законом, вызвали у части представителей законодательной и исполнительной власти (в частности, в самом Министерстве образования РФ) опасения, связанные с тем, что он предоставил образовательным учреждениям слишком большую самостоятельность, которая приведет к утрате возможностей государственного влияния на образовательные процессы. В этой связи в июле 1994 г. была начата работа по внесению поправок в закон, нацеленных на усиление позиций образовательного ведомства, предоставление ему возможностей вмешательства в деятельность образовательных учреждений. Педагогической и научной общественности удалось, однако, не только отстоять основные позиции Закона-92, но и внести в него дополнения, далее развивающие идеологию образовательной реформы.

Редакция 1996 г. Федерального закона "Об образовании" подтвердила:

- гарантии общедоступности и бесплатности получения образования всех ступеней общего образования;
- отмену конкурсной системы отбора в государственные и муниципальные учреждения для получения среднего полного общего и начального профессионального образования;
- установление права на внеконкурсный прием в государственные и муниципальные образовательные учреждения среднего профессионального и высшего профессионального образования детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, а также инвалидов первой и второй группы при условии успешной сдачи ими вступительных экзаменов.

Закон закрепил права образовательных учреждений предоставлять платные дополнительные образовательные услуги, не предусмотренные обязательными образовательными программами и государственными стандартами, и заключать договора с фи-

зическими и юридическими лицами на полностью платное обучение сверх финансируемых за счет учредителей заданий по приему обучающихся и переподготовке специалистов. Закон “Об образовании”(ст.41 п.10) определяет границы приема на основе полной платности в 25% от количества обучающихся по каждой специальности (юриспруденция, экономика, менеджмент, государственное и муниципальное управление).

За период реформ были приняты и другие законодательные акты, прямо или косвенно регулирующие функционирование образовательной сферы.

Закон “О высшем и послевузовском образовании” от 22 августа 1996 г. № 125-ФЗ определил основные положения государственной политики и государственные гарантии прав граждан РФ в области высшего и послевузовского профессионального образования, зафиксировал принцип автономии вузов и характер их академических свобод. В нем охарактеризована система высшего и послевузовского профессионального образования (гл. 2 Закона), выделены ее ступени (подготовка бакалавров, дипломированных специалистов и магистров), регламентирован порядок создания и реорганизации вузов, их лицензирование и аккредитация, порядок приема в вузы и т.д. Впервые в практике законодательной регламентации деятельности образования в Законе появилась глава 3 “Субъекты учебной и научной деятельности в системе высшего и послевузовского профессионального образования, их права и обязанности”, фиксирующая эти права и обязанности для широкого круга учащихся, преподавателей и работников вузов. В Законе характеризуется также система управления высшим образованием (гл.4) и его экономика (гл.5).

Закон “О некоммерческих организациях” от 12 января 1996 г. № 7-ФЗ, который, на первый взгляд, не имеет прямого отношения к сфере образования, подвел нормативную базу под такие вызывающие повсеместные споры процессы, как разгосударствление образовательных учреждений. Закон “Об образовании” в редакции 1992 г. допускал приватизацию образовательных учреждений, что вызвало резко негативную реакцию руководящих работников системы образования и части педагогической и широкой общественности.. Эти положения были отменены его редакцией от 1996 г., в ст.39 п.13 которой содержится прямой запрет на приватизацию государственных и муниципальных образовательных учреждений. Однако упомянутая негативная реакция была в значительной мере вызвана тем, что речь в то время шла исключительно о коммерческой приватизации, т.е. о превращении учебного заведения в аналог фирмы, нацеленной на получение прибыли. Еще Гражданский Кодекс РФ, принятый 21 октября 1994 г. и введенный в действие с 1 января 1995 г., ввел в правовое поле понятие некоммерческой

организации (Ч.І, ст.116-123). Закон “О некоммерческих организациях” детально описал этот тип организаций, ориентированных на использование полученных доходов исключительно на уставные цели, а не на их распределение между учредителями. Таким образом, становится принципиально возможным разгосударствление образовательных учреждений в форме их реорганизации в некоммерческие организации, что не противоречит запрету на приватизацию по образцу, принятому в промышленности, сельском хозяйстве и т.п. Таким образом, Закон “О некоммерческих организациях” вместе с Гражданским кодексом также должен быть отнесен к числу законодательных актов, регулирующих ход и динамику реформы в сфере образования.

Формирование негосударственного сектора образования

Упомянутые выше нормативные акты, определившие направления и границы реформирования сферы образования допускают возможность существования в ней наряду с государственными, также и негосударственных учреждений. В отличие от промышленности, строительства и т.п., негосударственный сектор в образовании возник не путем приватизации государственных образовательных учреждений, а посредством создания новых средних и высших учебных заведений, дополнявших а не замещавших государственные школы и вузы.

Серьезные дискуссии в 1994 г. вызвали разработанные в Госкомимуществе варианты законопроектов о разгосударствлении и демонополизации сферы образования. Один из них предполагал проведение приватизации учебных заведений по образцу программы приватизации в промышленности и был отвергнут правительством. Другой предусматривал выборочное разгосударствление учебных заведений. При этом основные фонды остаются в государственной или муниципальной собственности и лишь переходят в пользование частному учебному учреждению. Приватизируются права учредителя, дающие возможность определять направления и формы образовательной деятельности. Данный проект не нашел поддержки ни у работников отрасли, ни у законодателей из-за ожидаемых негативных социальных последствий в случае его принятия.

Результатом прошедших дискуссий стало принятие Государственной Думой уже в начале 1995 г. закона "О сохранении изменение статуса государственных и муниципальных образовательных учреждениях и моратории на их приватизацию". Закон предусматривал введение запрета на приватизацию в ближайшие три года всех типов образовательных учреждений, включая и объекты их производственной и социальной инфраструктуры. На этот же срок запрещалось изменение состава учредителей образовательных учреждений и передача их субъектам Российской Федерации. Таким обра-

зом, защитив образовательные учреждения от неупорядоченной и поспешной приватизации, грозящей разрушением сложившейся образовательной системы, законодатели законсервировали эту систему и исключили возможность проведения вообще каких бы то ни было организационно-экономических преобразований существующих образовательных учреждений.

Запрет на изменение состава учредителей по существу сделал нереальными надежды руководителей образовательных учреждений на расширение источников финансирования их деятельности, так как лишил их возможности привлекать в состав учредителей бизнесменов и финансистов, готовых “в обмен” на такое участие осуществлять разнообразную спонсорскую деятельность образовательных учреждений. В ответ на разнообразное давление, оказываемое на законодателей, в окончательной редакции этого закона, принятой в том же году, появилось разрешение на изменение состава учредителей образовательного учреждения. Однако, такое изменение может осуществляться лишь за счет включения новых учредителей из числа представительных и исполнительных органов власти, полностью исключая частных учредителей. Иными словами, учреждениям образования была предоставлена возможность искать дополнительные финансовые ресурсы в региональных и местных бюджетах, которые, как известно, вряд ли могут рассматриваться в качестве источника таковых.

Развитие альтернативной системы образования, в особенности школьного, вызвало противодействие части работников государственной системы образования. Они выступают за ужесточение требований, которые должны предъявляться к частным школам, и за лишение их права на получение бюджетного финансирования. Это мотивируется необходимостью защиты прав детей от некачественного обучения и ссылками на то, что частные школы - это школы для элиты, для богатых и финансировать их из бюджета наравне с обычными школами - это социально несправедливо.

Развитие негосударственного сектора в сфере образования, который, по сути, является единственным проявлением в ней реальных институциональных преобразований, заметно осложнилось с принятием в 1996 г. новой редакции Закона “Об образовании”. Среди основных поправок, вошедших в новую редакцию закона и заметно ущемляющих положение негосударственных образовательных учреждений, следует выделить следующие:

- равными правами при поступлении в вузы теперь обладают лишь только выпускники негосударственных школ, имеющих, не только лицензию, но и обязательно государственную аккредитацию;

- право на получение отсрочки от призыва на воинскую службу распространяется только на вузы, имеющие государственную аккредитацию, а количество их среди негосударственных исчисляется единицами;

- из текста закона исключено положение о праве негосударственных вузов, прошедших государственную аккредитацию на получение бюджетного финансирования, и положение о предоставлении личного государственного образовательного кредита; тем самым государство отказывается от бюджетного финансирования негосударственных вузов;

- окончательно запрещается приватизация образовательных учреждений.

Принятые поправки усиливают политическую зависимость негосударственных образовательных учреждений от властных структур, осложняют их экономическое положение, вынуждая идти по пути увеличения размера оплаты за обучение, сокращают правовые и социальные гарантии учащихся, снижая в глазах последних привлекательность получения негосударственного образования. Тем не менее, Закон “Об образовании” разрешил создание негосударственных образовательных учреждений, установив порядок их лицензирования и государственной аккредитации.

Наиболее настоятельной потребностью в развитии негосударственного сектора является, как показывает анализ опыта, дальнейшее, более полное его включение в правовые отношения, регулирующие образовательный процесс: основополагающие позиции Закона “Об образовании”, легализовавшие негосударственные образовательные учреждения, должны быть развиты и дополнены положениями, инструкциями и организационными мерами, позволяющими в полном объеме реализовать эти позиции. На этой основе данный сектор сможет развиваться, адекватно реагируя на возникающий спрос и не вызывать негативного отношения со стороны определенной части граждан.

Раздел 2. Теоретические основы оценки осуществимости мер по реформированию сферы образования

Осуществление социально-экономических реформ представляет собой результат постоянно осуществляющегося взаимодействия различных групп специальных интересов по поводу принятия политических решений, определяющих содержание различных нормативных актов - законов, указов, постановлений, инструкций и т.п. Выявление таких групп и анализ их действий составляет основу для оценки перспектив осуществления социально-экономических преобразований, в том числе и в социально-культурной сфере.

Группами специальных интересов принято называть совокупности индивидов, имеющие в течение достаточно продолжительного времени схожие или близкие интересы, связанные с сохранением или улучшением их экономического положения, определяемого действующими нормативными актами, фиксирующими их права собственности и возможности получения доходов. Важно подчеркнуть, что группы интересов не являются чем-то, схожим с организациями: между их участниками может не существовать никаких особых взаимодействий, типа разделения труда, подчинения и т.п. Участники различных групп интересов объединяются в них исключительно по упомянутому общему свойству.

От понятия “группа интересов” следует отличать понятие “группа давления”. Последняя представляет собой совокупность индивидов, являющихся участниками той или иной группы интересов и одновременно занимающих определенные позиции в структурах органов управления, как государственных, так и негосударственных. Например, потребители (население) сами по себе образуют множество различных групп интересов. До появления в России обществ потребителей в ней отсутствовали соответствующие группы давления, представляющие интересы “простых” потребителей в законодательном процессе, процедурах выработки решений исполнительной властью и т.д. Иными словами можно сказать, что группы давления суть те части групп интересов, которые представляют эти интересы во властных структурах. Существенно и такое различие этих групп: группы интересов существуют объективно, не зависимо от воли и сознания их участников, в то время как группы давления формируются в результате сознательных решений совокупностей участников групп интересов.

Наиболее известный тип групп давления - так называемые лоббистские группы, или лобби. Будучи широко распространенными в развитых рыночных экономиках, в России такие группы имеют давнюю историю в отраслях ВПК, ТЭКа, других ресурсодобывающих отраслях, а также в банковском секторе [Нещадин и др., 1995]. Отрасли социально-культурного комплекса в настоящее время находятся лишь в самом начале процесса формирования своих групп давления.

Исследования групп интересов и их влияния на экономические и политические процессы широко распространены в современной экономической науке. Классическими в этой области являются работы Г.Беккера [Becker, 1983], М.Олсона [Olson, 1982], Т.Ромера и Г.Розенталя [Romer and Rosenthal, 1979], Б.Вайнгаста, К.Шепсли и К.Джонсона [Weingast, Shepsle and Johnson, 1981] и др. В России исследования в данном направлении в последнее время также начали развиваться. Кроме упомянутого исследования, выполненного под руководством А.А.Нещадина, отметим доклады Я.Ш.Паппе [Паппе, 1994] и С. Перегудова [Peregudov, 1994], а также ряд наших разработок: [Рождественская, Шишкин, 1995], [Рождественская, Шишкин, 1996].

Исходя из сформулированных посылок, рассмотрим систему групп интересов, существующих в связи с функционированием и реформированием сферы образования в переходной российской экономике.

При анализе групп специальных интересов в данной сфере существенно выделить следующие группы в составе населения: во-первых, собственно учащихся, во-вторых, членов их семей.

Учащиеся естественно классифицируются по таким признакам как возраст, место жительства (село, город), тип получаемого образования, наличие (отсутствие) желания учиться, способности к обучению и т.д.

Членов семей учащихся естественно подразделить на: а) родителей, что существенно для последующего анализа поведения несовершеннолетних учащихся; б) супругов учащихся - для взрослых потребителей образовательных услуг. Семьи учащихся важно различать по уровню образования, уровню дохода, роду занятий и т.д.

Очевидно, что об учащихся, как самостоятельной группе с осознанными интересами и способностью осуществить их в форме организованных социальных действий реально можно говорить, начиная с возраста подростков, т.е. с уровня выпускных классов неполной средней школы (7-8 кл.). Интересы учащихся более младших возрастов должны выражаться их родителями. Однако очевидно, что адекватность этого выраже-

ния существенно зависит от уровня образования, профессиональной принадлежности, уровня доходов последних.

Для учащихся подросткового возраста содержание их интересов и отношение к реформам определяется прежде всего желанием, материальными возможностями и способностями продолжать образование в старших классах средней школы, а затем классических высших учебных заведениях. Для учащихся, ориентированных на дальнейшее продолжение образования, характерно стремление к стабильности системы образования, поскольку реформы в ней означают для них дополнительные трудности при поступлении в вузы. Они заинтересованы также и в стабильности системы последних. Таким образом, данная группа имеет в основном негативное отношение к организационно-педагогическим инновациям.

Учащиеся же, ориентированные на последующую работу, напротив, заинтересованы в трансформации действующей образовательной системы, возникновении в ней новых образовательных институтов, которые позволяли бы им в будущем по мере возникновения потребностей совмещать практическую деятельность с продолжением образования в виде вечерних и заочных курсов, профессионального тренинга и т.д.

Очевидно при этом, что интересы уже упомянутых групп не обязательно совпадают с интересами старшего поколения их семей в силу различия оценок ценности образования у разных возрастных групп.

Рассмотрим теперь интересы родителей по отношению к формам и видам образования. Здесь определяющим является стремление части семей, характеризующихся высоким уровнем доходов, обеспечить для своих детей высокий уровень образования, способный по их (родителей) мнению способствовать повышению социального статуса их детей зачастую безотносительно к реальным способностям последних. Такое стремление выражается в формировании спроса на разного рода "элитарные" школы, для которых характерна запретительно высокая для средне- и низкодходных слоев населения плата за обучение.

Поскольку оплата учителей в государственных средних школах продолжает оставаться низкой, то следует ожидать перетока наиболее квалифицированных учителей в подобные школы. Однако это происходит далеко не всегда, поскольку в наиболее известных своими инновациями, так называемых "авторских" школах, где сконцентрирована основная часть высококвалифицированных преподавателей, число носителей миссии школы как некоммерческой организации весьма велико.

"Элитарные" школы с высокой платой за обучение, привлекающие родителей с высокими доходами, но не всегда высоким уровнем образования, достаточно часто не в состоянии обеспечить качественную подготовку своим учащимся, получая в то же время большую ренту со своего якобы существующего значительного творческого потенциала. Нередко единственное реальное позитивное отличие таких школ от бесплатных заключается в обеспечении комфортных условий обучения.

"Авторские" школы, и в дореформенный период отбирившие талантливых детей, в новых условиях продолжают выполнять свою миссию, при большем уровне поддержки со стороны органов управления народным образованием. Поскольку в настоящее время бывшая советская интеллигенция преимущественно оказалась в составе средних и низкодходных слоев населения, то именно "авторские" и иные школы с углубленным изучением тех или иных предметов являются ныне объектом притяжения интересов этой группы.

Аналогичная ситуация в распределении интересов родителей с различным уровнем доходов и образования имеет место и для системы детских дошкольных учреждений, и для системы высшего образования. При этом следует отметить, что в семьях со средними и низкими доходами и невысоким уровнем образования родителей проблемы выбора учебного заведения для своих детей и формулирования каких-либо специфических интересов к системе образования просто не стоит.

В силу сказанного можно утверждать, что в обозримом будущем в России нельзя ожидать резкого расширения сети платных (с полным покрытием издержек) учебных учреждений: платные учебные заведения, не способные обеспечить высокий уровень образования, перестанут пользоваться спросом со стороны высокодоходных семей, а для основной массы населения введение платности образования неприемлемо по причине низкого уровня доходов. В результате естественного отбора в России будет небольшое количество высококачественных ("элитарных") платных школ и большее, чем сейчас, число "авторских" и специализированных государственных школ. Основную часть общеобразовательных учреждений будут составлять традиционные государственные (муниципальные) средние школы. То есть, распределение школ будет соответствовать распределению интересов родителей в соответствии с уровнем их образования и доходов.

В описанной ситуации найдут свое естественное отражение и интересы *преподавательского состава*. В школах первых двух групп сосредоточится основная масса высококвалифицированных преподавателей, в то время как в основной массе школ по-

прежнему будет сохраняться нынешняя ситуация, т.е. нехватка кадров, высокая текучесть, попытки коммерциализации и т.д.

Интересы *управленческих работников* системы региональных (областных, городских, районных) органов исполнительной власти в ходе осуществления реформ ориентированы главным образом на: а) обеспечение отсутствия острых социальных конфликтов со слоем преподавателей высших и средних учебных заведений, что означает поддержание приемлемого уровня удовлетворения требований последних к местным органам власти; б) предотвращение социальных конфликтов с населением, которые могут быть вызваны явно недостаточным уровнем бюджетного финансирования среднего (общего) образования и дошкольного воспитания.

Итак, проведенный анализ позиций групп специальных интересов, объективно существующих в рамках взаимодействия образовательных учреждений с потребителями их услуг, показывает наличие разнообразных противоречий между этими группами.

Во-первых, это *распределительный конфликт* (а) между группами давления управленческих работников различных подотраслей образования за доступ к ограниченному бюджетным средствам и (б) между разноуровневыми группами давления управленческих работников внутри подотраслей за возможности использования бюджетных средств.

Во-вторых, это *конкуренция производителей* за денежные средства потребителей образовательных услуг, включая конкуренцию между государственным и негосударственным секторами, а также конкуренцию внутри каждого из этих секторов. В силу недостаточного развития материально-технической базы сферы образования, эта конкуренция имеет отдельные черты, присущие монополистической конкуренции, т.е. связана не со снижением цен на предоставляемые услуги, а с их недопроизводством и относительным снижением качества (особенно льготных и бесплатных услуг).

В-третьих, это *конкуренция потребителей* за доступ к ограниченно предоставляемым высококачественным и относительно недорогим услугам учреждений образования. Как правило, это услуги, производимые государственными образовательными учреждениями, сохранившими относительно высокий уровень кадрового потенциала и материально-технической базы. Кроме того, в таких учреждениях обычно продолжает работать руководящий персонал, рассматривающий свою деятельность как осуществление определенной социальной миссии, присущей некоммерческим организациям.

Выявленные позиции групп специальных интересов, существующих в связи с функционированием сферы образования и процессами ее реформирования дают воз-

возможность предложить следующий методический подход к оценке осуществимости предлагаемых преобразований. Под осуществимостью того или иного предлагаемого преобразования мы будем понимать соответствие его последствий наиболее сильным из групп специальных интересов затрагиваемых данным преобразованием. При этом под силой группы специальных интересов понимается ее переговорная сила в рамках торга на политическом рынке, деятельность которого опосредует преобразование проекта изменения в тот или иной нормативный документ (закон, указ Президента РФ, правительственное постановление, и т.п.). Переговорная сила группы специальных интересов, в свою очередь, определяется тремя группами факторов: во-первых, потенциальным объемом финансовых и иных экономических ресурсов, которые она способна мобилизовать для достижения своих целей; во-вторых, наличием той или иной формальной организации, представляющей интересы данной группы; в-третьих, уровнем и масштабами представительства членов группы во властных структурах.

Очевидно, перечисленные факторы в состоянии взаимно компенсировать друг друга, т.е. слабая выраженность какого-либо из них может быть существенно восполнена другим. В этой связи оценка силы группы специальных интересов имеет в значительной мере качественный характер и не может строго формализована. Тем не менее использование данной характеристики группы специальных интересов при оценке той или иной меры реформирования с точки зрения ее осуществимости представляется весьма важным.

Сформулированные положения позволяют перейти к анализу существующих предложений по продолжению реформ в сфере образования (раздел 3) и оценке их осуществимости с точки зрения соответствия сложившейся системе групп специальных интересов (см. раздел 4).

Раздел 3. Анализ существующих предложений по реформированию сферы образования

3.1. Разделение функций федерального, регионального и муниципального уровней управления

Практика 1998 г. в очередной раз показала, что система целевых федеральных трансфертов, направленная на преодоление диспропорций в бюджетном финансировании учреждений сферы образования, не решает поставленной перед ней задачей. Децентрализация системы государственного управления, делегирование полномочий и ответственности в образовательной сфере на региональный уровень требуют, с одной стороны, четкого разделения функциональных обязанностей между различными уровнями власти, а с другой стороны, установления реального соответствия между возлагаемой на определенный орган управления ответственностью и теми материально-финансовыми ресурсами, которыми он располагает. В последние годы наблюдается тенденция роста региональной составляющей финансирования образования, отражающая движение в сторону обеспечения такого соответствия: так, если в 1995 г. доля федерального бюджета в общем объеме финансирования образования составляла 14,7%, то в 1998 г. – 13,3 % , остальную же долю нагрузки несли региональные и местные бюджеты.

Новое правительство Е.М. Примакова попыталось в конце 1998 г. переломить ситуацию с хронической бюджетной задолженностью субъектов Федерации перед подведомственными им учреждениями бюджетной сферы, включая в первую очередь сферу образования. По поручению Правительства РФ в декабре 1998 г. Минфином РФ были определены 40 субъектов РФ, которые и при направлении из собственных доходов не менее 40% на выплату заработной платы работникам бюджетной сферы не смогут обеспечить в полном объеме выплату текущей месячной заработной платы. В эти регионы 26.12.1998 г. были направлены дополнительные финансовые средства, которые по расчетам Минфина РФ должны полностью покрыть имеющийся бюджетный дефицит. Кроме того, исключительно на погашение бюджетной задолженности по заработной плате (помимо текущих выплат) работникам бюджетной сферы 30.12.1998 г. в субъекты РФ были дополнительно направлены 1340 млн.руб. от продажи акций ОАО "Газпром".

Вместе с тем, в отличие от 1997 г., когда для снижения социальной напряженности правительство В.С. Черномырдина одновременно выделило региональным вла-

стям 16,4 млрд.руб., новое правительство в 1998 г. сузило масштабы финансовой помощи территориям, заявив о своем принципиально отличном подходе к решению проблемы задолженности. Во-первых, предполагается обеспечить погашение задолженности не единовременно, а в течение первых шести месяцев 1999 г., во-вторых, основываясь на подписанных летом 1997 г. соглашениях с 84 из 89 регионов РФ, осуществлять текущий контроль за выплатами заработной платы из местных бюджетов.

Следует отметить, однако, что по Конституции РФ, строго говоря, власти регионов вправе использовать как доходы территории, так и федеральные трансферты по своему усмотрению. Это выступает объективной причиной столь распространенного в регионах нецелевого использования финансовых средств, поступающих из центра на погашение бюджетной задолженности. Так, в декабре в 18 регионах задолженность по заработной плате возросла, а в 67 регионах снизилась. Поэтому представляется, что генеральной линией в борьбе с хронической бюджетной задолженностью по заработной плате, является переход на казначейское исполнение бюджета и прежде всего в тех регионах, где высока доля участия федерального бюджета в финансовой поддержке и где в региональных бюджетах сохраняется значительные долги по заработной плате бюджетным учреждениям и организациям.

Тенденция к передаче многих функций в области финансирования и управления сферой образования на уровень субъектов федерации, базирующаяся на статье 78 Конституции РФ, предусматривает возможность соответствующего делегирования полномочий. Однако возрастающий уровень дотационности субъектов федерации приводит к тому, что фактически расширяется круг обязанностей региональных органов власти, не подкрепленных соответствующим ростом ресурсного обеспечения расходных статей региональных бюджетов. Кроме того, заложенное в Законе "Об образовании" положение об отнесении к совместному ведению федерального центра и регионов ряда вопросов (напр., назначение руководителей органов управления образованием) на практике часто не реализуется. Более того, многие области и республики утвердили свои законы "Об образовании", "О поддержке образования", "О высшем образовании" и т.п., которые содержат положения, противоречащие Конституции РФ и федеральному законодательству. Подобную ситуацию, разумеется, нельзя считать полноценной децентрализацией управления образованием. По существу данное явление представляет собой ни что иное, как еще одну форму снижения приоритетности развития образования на федеральном уровне.

Для преодоления указанных противоречий в конце 1998 г. МОиПО сформировало рабочую группу по разработке проекта примерного соглашения между министерством и администрацией субъекта РФ, в котором бы четко прописывались все детали распределения полномочий и ответственности в управлении сферой образования по вертикали. По мнению руководства министерства, такое нововведение нацелено не на восстановление жесткой управленческой вертикали, а на упорядочение отношений центра и регионов. Однако, представляется, что без внесения соответствующих поправок в действующую законодательную базу как в области образования, так и в сфере местного самоуправления указанные соглашения не получат легитимного статуса, а значит, вряд ли станут действенным инструментом управления. Более важной является работа по приведению в соответствие с федеральными законами существующего регионального законодательства в сфере образования, в частности, с помощью разработки проекта примерного регионального закона об образовании.

Охарактеризованное разделение функций между различными уровнями государственной власти в области образования и фактически осуществляющаяся, хотя и однобоко, децентрализация системы управления образовательной сферой, предопределяют возрастание функции координации для обеспечения единства образовательного пространства в России. Эту роль, очевидно, должен исполнять федеральный центр посредством разработки и реализации образовательной политики, которая в настоящее время отсутствует. Созданная под эгидой Совета Федерации рабочая группа, включающая представителей Госдумы, МОиПО РФ, Российской академии образования, Союза ректоров, Миннауки, общественных организаций, активизировала работу по формированию Национальной доктрины образования и Федеральной программы развития образования, которые планируется представить на рассмотрение в Госдуму в 1999 г.

3.2. Переход на нормативное бюджетное финансирование

В дискуссиях последних лет не раз предлагался такой способ стабилизации финансирования образовательной сферы как введение нормативов минимума расходов государства на образование. Еще в Президентском послании Федеральному Собранию 1995 г. прозвучали слова, что "впредь при формировании бюджета должен стать обязательным учет государственных минимальных стандартов - по основным показателям уровня жизни, затратам на науку, культуру, образование, медицинское обслуживание, экологию". А в Программе Правительства РФ на 1995-1997 гг. в числе мер по совершенствованию механизма предоставления регионам федеральной помощи в 1996-1997

гг. было названо "включение в методику определения размеров федеральной помощи регионам более объективных оценок потребностей территорий в бюджетных ресурсах на основе дифференцированных по территории социальных и бюджетных нормативов."

Государственные нормативы (стандарты), определяющие гарантированный минимум затрат на образование могут определяться по двум различным основаниям:

1) как затраты государства на предоставление определенного *набора образовательных услуг в расчете на душу населения*; при этом должен определяться перечень, количественные и качественные характеристики услуг, предоставляемых населению; иными словами, должен устанавливаться минимальный социальный стандарт потребления этих услуг населением;

2) как расходы на *содержание существующей сети* образовательных учреждений; при этом должны нормироваться затраты по отдельным статьям их расходов (расходы на заработную плату, на приобретение материалов, оборудования, на оплату коммунальных услуг и т.д.).

Нужно заметить, что эти два подхода не альтернативны, а допускают совмещение и комбинирование.

При нормировании услуг на душу населения возникают сложности из-за наличия существенных различий между регионами в доступности, объеме, качестве предоставляемой населению образовательных услуг. Показатели обеспеченности населения образовательными учреждениями, показатели интенсивности их использования и соответственно размеры затрат на образование в расчете на душу населения сильно разнятся по регионам. Эти различия отражают, с одной стороны, разную степень урбанизированности регионов, особенности расселения, климата и т.п., а с другой стороны, - специфику экономического развития регионов, разную величину инвестиций, сделанных в прошлом в социальную инфраструктуру.

Если исходить из того, что государственные нормативы, определяющие гарантированный минимум затрат на образование в расчете на душу населения должны обеспечивать для всех граждан равные права в получении определенного (минимального или базового и т.п.) набора образовательных услуг, то значения таких нормативов должны быть одинаковыми для жителей разных регионов; допустимы лишь различия, обусловленные объективными факторами. Но тогда возникает проблема покрытия разницы между фактическими и нормативными затратами во многих регионах. Тем регионам, в которых фактические затраты окажутся ниже нормативных, придется увеличивать бюджетные расходы, и следовательно субвенции из федерального бюджета, а тем

регионам, в которых фактические затраты окажутся выше нормативных, введение подобных нормативов мало чем поможет.

Если за основу для определения нормативов берется нормирование затрат на содержание существующей сети образовательных учреждений, то также придется столкнуться с проблемой ножиц между фактическими размерами бюджетного финансирования отрасли и теми величинами, которые потребуются, если устанавливать хоть сколько-нибудь осмысленные и обоснованные нормативы.

В настоящее время обсуждение данного направления ведется в русле разработки предложений по введению региональных подушевых нормативов. Это означает, что финансироваться должна будет не сеть, не “коробки”, а ученики. Данная мера повлечет за собой тщательный анализ и пересмотр объема и структуры расходов, в результате чего сеть школ начнет оптимизироваться (опыт Самарской области здесь более чем убедителен: в этом регионе с переходом на нормативное бюджетное финансирование малокомплектные сельские школы стали закрывать, а детей на автобусах возить в полнокомплектные школы), что само по себе сократит расходы на коммунальные услуги. Это тем более оправданно, что система образования входит в период резкого уменьшения контингентов учащихся, что позволит избежать многих негативных моментов, связанных с сокращением сети. Кроме того, переход на нормативное финансирование вместе с получением школой статуса юридического лица, как показывает не только зарубежный, но и российский опыт приводит к рационализации всей системы хозяйствования.

3.3. Предложения МОиПО РФ по стабилизации финансового положения высшей школы

Проанализированные выше направления реформирования системы образования имели своим источником преимущественно предложения исследователей, занимающихся проблемами экономики образования. Вмесе с тем целый ряд предложений вышел и непосредственно из управленческих структур этой сферы. Их отличительной чертой является сконцентрированность на проблемах стабилизации и повышения прежде всего бюджетного финансирования образования. В концентрированной форме в одном из документов, подготовленных МОиПО РФ, их перечень выглядит следующим образом:

“С целью стабилизации социально - экономического положения в области высшего образования Минобразования России считает необходимым предусмотреть:

- разработку национальной доктрины развития образования в целом с последующим ее утверждением федеральным законом;
- разработку комплекса мер по защите высшего образования и сферы образования в целом на период преодоления экономического кризиса;
- осуществление в последующие годы поэтапного увеличения объемов финансирования высшего профессионального образования за счет средств федерального бюджета, приведя его размеры в соответствие с положениями Федерального закона "О высшем и послевузовском профессиональном образовании";
- недопущение приватизации государственных учреждений высшего профессионального образования.

На основании этого необходимо реализовать следующий комплекс первоочередных мер:

- в условиях неудовлетворительной фактической государственной социальной защищенности студентов, обучающихся в государственных и муниципальных образовательных учреждениях, проработать вопросы усиления адресной социальной поддержки, в том числе усиления поддержки студентов из малообеспеченных семей, иногородних студентов, развитие различных форм социального страхования и кредитования в системе образования;
- по вопросу совершенствования оплаты труда необходимо срочное принятие Федерального закона "О государственном регулировании оплаты труда работников бюджетной сферы", которым предусмотрено, в частности, что размер тарифной ставки (оклада) первого разряда Единой тарифной сетки должен определяться с учетом соотношений в оплате труда между бюджетными и небюджетными отраслями, а также прожиточным минимумом трудоспособного населения на территории Российской Федерации;
- для ликвидации низкого пенсионного обеспечения профессорско-преподавательского состава принять Федеральный закон "О дополнительном пенсионном обеспечении профессорско-преподавательского, научного персонала, ректоров и проректоров высших учебных заведений". Законопроектом предусматривается установление ежемесячной доплаты к государственной пенсии профессорско-преподавательского состава в размере, чтобы сумма пенсии и ежемесячной доплаты составляла 80 процентов от среднего размера оплаты труда по основному месту работы в высшем учебном заведении, исходя из дохода за последние два года, при наличии соответствующего стажа работы. Рассмотрение проекта закона в Правительстве Россий-

ской Федерации и представление его в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации было приостановлено Указом Президента Российской Федерации от 28.12.96 N 1781 "О дополнительных мерах по обеспечению режима экономии при исполнении федерального бюджета". В настоящее время вернулись к рассмотрению этого вопроса;

- определить порядок осуществления расчетов образовательных учреждений за тепло-, электроэнергию и другие коммунальные услуги, обеспечивающий функционирование учреждений образования без нарушений учебного процесса в условиях реального финансирования из федерального бюджета и с учетом возможностей привлечения на эти цели внебюджетных средств. Провести мероприятия по погашению задолженности за тепло-, электроэнергию и другие коммунальные услуги, накопленные учреждениями образования федерального подчинения на 01.01.98 в соответствии с механизмом, определенным Минэкономики РФ и Минфином РФ, активизировать реализацию в учреждениях образования программы экономии энергоресурсов, внедрения современных средств учета их потребления;

- определить перечень услуг в сфере высшего образования, оказание которых выходит за пределы требований государственных образовательных стандартов, и установить механизмы и нормативы ценообразования. Предоставить право ученым советам вузов устанавливать плату за оказание этих услуг;

- принять решения по объектам незавершенного строительства в системе высшего образования (завершение строительства с привлечением инвесторов, консервация, продажа)⁷.

Как легко видеть, наиболее “ударные” предложения Минобразования сводятся к разработке и принятию законов, нацеленных на увеличение бюджетного финансирования, без обсуждения возможностей реального исполнения такого рода законов в условиях хронического бюджетного дефицита. Другая часть предложений сводится к юридическому оформлению и закреплению той практики, которая на деле уже имеет место в ряде учебных заведений. Иными словами, эти предложения в целом не содержат каких-либо направлений, принципиально расширяющих границы возможностей самостоятельного улучшения финансового положения вузов.

⁷ Из письма МОиПО РФ от 2 октября 1998 г. N 01-50-1204/32-05 “О ПОЛОЖЕНИИ В ОБЛАСТИ ВЫСШЕГО ПРОФЕССИОНАЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ”

Одновременно следует подчеркнуть, что само появление последней группы предложений МОиПО связывает с тем фактом, что “внутренние резервы системы высшего образования, необходимые для предотвращения кризисных процессов, уже практически исчерпаны”. Однако, остается неясным, к каким внешним источникам дополнительного финансирования можно апеллировать в условиях запрета на приватизацию и многоучредительство (участие негосударственных организаций и физических лиц), существенного снижения платежеспособности населения после кризисных событий августа 1998 г.

3.4. Переход на 12-летнюю общеобразовательную школу

Одним из острейших вопросов, связанных с реформированием содержания общеобразовательного процесса, является вопрос об увеличении продолжительности обучения в общеобразовательных учебных заведениях. В течение 1997-1998 г.г. Российская академия образования по заданию Правительства РФ разрабатывало концепцию, базисные учебные планы и программы, методики переподготовки педагогических кадров для системы общего среднего образования 12-летней школы. Аргументы в пользу перехода на 12-летнее школьное обучение состоят в том что увеличение продолжительности обучения в настоящее время : во-1-х, позволит снизить объем учебной нагрузки, которая в нынешних условиях ведет к ухудшению здоровья обучающихся; во-2-х, повысит качество получаемого образования; в-3-х, учитывая сложившуюся демографическую ситуацию⁸, позволит в перспективе сэкономить материально-финансовые ресурсы, необходимые для осуществления такого перехода; в-4-х, обеспечит дополнительную занятость молодежи. Кроме того, высказывается мнение, что 12-летнее школьное обучение обеспечит России признание наших аттестатов о среднем образовании за рубежом.

К сожалению, эти и другие аргументы в пользу 12-летки имеют не менее содержательный список контраргументов, без снятия которых вопрос об изменении сроков обучения становится несостоятельным. Прежде всего, речь идет о возникающей возможности призыва в армию выпускников школ сразу после окончания школы, а следовательно, о лишении их возможности поступления в вузы. Без внесения изменений в действующее ныне законодательство о воинской обязанности (отсрочка от призыва в армию выпускников общеобразовательных учреждений для поступления в вузы в год

⁸ Демографические прогнозы показывают, что через 10 лет в российских школах будет на 30% меньше детей, чем сейчас. Это означает, что переход на 12-летку в ближайшие годы не потребует больших вложений на увеличение числа учебных мест.

окончания школы) эта проблема решена быть не может. Далее, следует учитывать накопившуюся в обществе усталость от всевозможных преобразований, тем более затрагивающих такую болезненную сферу как образование детей. Поэтому для создания социальной опоры для предстоящих перемен необходима глубокая и продуманная работа по разъяснению реальных преимуществ перехода к 12-летнему обучению. И, наконец, представляется недостаточно убедительным утверждение о возможности перехода к 12-летке с минимальными материально-финансовыми затратами. Необходимо детальная разработка экономического обоснования такого перехода с учетом региональной специфики, создание нового программно-методического обеспечения, перестройка системы подготовки и переподготовки педагогических кадров и т.д. Учитывая нынешнее финансовое положение сферы образования, изыскание дополнительных ресурсов на проведение предполагаемой реформы становится в ближайшей перспективе трудно выполнимой задачей.

3.5. Развитие платности в школьном обучении

Одной из основных предпосылок укрепления финансового положения образовательных учреждений остается придание школам большей экономической самостоятельности, в том числе и за счет развития платных образовательных услуг. Речь идет о тех услугах, которые обеспечивают уровень образования сверх установленного государством минимума. Объемы бюджетного финансирования школ должны обеспечить возможность получения учащимися знаний, навыков и умения, соответствующих требованиям федеральных и региональных стандартов по различным предметным областям. Те знания и навыки, которые превышают стандарт, могут предоставляться учащимся за дополнительную плату. Эта плата может осуществляться либо родителями учащихся, либо поступать из иных негосударственных источников финансирования.

В настоящее время образовательные стандарты разрабатываются в нашей стране фактически в отрыве от возможности их финансового обеспечения. В разработке содержания стандартов преобладает максималистский подход, стремление специалистов-предметников ввести в состав минимума практически все, что преподавалось в школе. Кроме того, в разработку стандартов практически не вовлечена общественность, соответствующие проекты обсуждаются лишь в узком кругу специалистов. Что же касается финансирования, то, при существующих бюджетных ограничениях первоначально нормативы бюджетного финансирования обеспечат, в лучшем случае лишь покрытие расходов на заработную плату и социальные выплаты (стипендии, питание).

Таким образом, о какой-либо связи между тем, что совокупность узких специалистов хочет заставить считать обязательным для школьника знанием, и объемами государственного финансирования его обучения говорить не приходится. Следовательно, неудивительно, что в школах, стремящихся обеспечить высокий уровень знаний учащихся, широко практикуется привлечение различных внебюджетных источников финансирования: от платы родителей до привлечения спонсорских средств.

Закон “Об образовании” (ст.45, 47) определяет правовые основания для самостоятельного получения школами дополнительных доходов, включая: оказание платных дополнительных образовательных услуг и осуществление предпринимательской деятельности с использованием вверенного им имущества. В условиях, когда образовательные стандарты оторваны от их финансирования, понятие дополнительных образовательных услуг становится крайне размытым, что не может не служить основанием для произвольного включения обязательных образовательных услуг в состав платных.

3.6. Придание общеобразовательным школам статуса самостоятельного хозяйствующего субъекта

Одним из важных положений реформы образования является повсеместное приращение школам и другим образовательным учреждениям статуса юридического лица, т.е. самостоятельного субъекта финансово-хозяйственной деятельности. Закон “Об образовании” в ст.12 п.2 говорит о том, что “образовательное учреждение является юридическим лицом”.

Юридическим лицом признается организация, которая имеет в собственности, хозяйственном ведении или оперативном управлении обособленное имущество и отвечает по своим обязательствам этим имуществом, может от своего имени приобретать и осуществлять имущественные и личные неимущественные права, нести обязанности, быть истцом и ответчиком в суде. Юридические лица должны иметь самостоятельный баланс или смету (ст. 48 ГК Российской Федерации) и считается созданным с момента его государственной регистрации (ст. 51 ГК Российской Федерации).

Образовательному учреждению для осуществления в полной мере прав юридического лица необходимо иметь расчетный счет. Наличие такого счета необходимо и для участия в судах в качестве истца или ответчика, заключения договоров и в других случаях. Для производства различного рода финансовых расчетов образовательному учреждению не обязательно иметь в своем штате бухгалтера. Достаточно заключить соответствующий договор с централизованной бухгалтерией, если она является юриди-

ческим лицом, или с органом управления образованием, если эта бухгалтерия является его структурным подразделением.

Образовательное учреждение, не имеющее статуса юридического лица, не может претендовать на получение лицензии на право ведения образовательной деятельности и последующие аттестацию и государственную аккредитацию.

Отсутствие у образовательного учреждения статуса юридического лица может явиться основанием для отказа органов социальной защиты засчитывать в стаж, дающий право на пенсию за выслугу лет, периода работы в этих образовательных учреждениях, что приведет к ущемлению прав педагогических работников.

Образовательное учреждение отвечает по своим обязательствам находящимися в его распоряжении денежными средствами и принадлежащей ему собственностью. При недостаточности у образовательного учреждения указанных средств субсидиарную ответственность по его обязательствам несет учредитель в порядке, определяемом законом (п. 9 ст. 39 Закона Российской Федерации "Об образовании").

При этом важно иметь в виду два момента. Во-первых, субсидиарная ответственность согласно абз. 2 п. 1 ст. 399 ГК Российской Федерации наступает в тех случаях, когда основной должник (в данной ситуации - государственное или муниципальное образовательное учреждение) либо отказался удовлетворить требование кредитора (поставщика), либо не ответил на это требование в разумный срок. Применительно к субсидиарной ответственности собственников образовательных учреждений закон выдвигает дополнительное условие - недостаточность находящихся в их распоряжении денежных средств (а не только их полное отсутствие). При подтверждении данного условия образовательное учреждение перестает быть ответчиком, ибо возложить на него имущественную ответственность действительно невозможно из-за недостатка имущества, на которое по закону можно обратить взыскание. Поэтому ответчиком становится учредитель - собственник (который и должен привлечь основного должника - образовательное учреждение - к участию в деле в соответствии с п. 3 ст. 399 ГК Российской Федерации). Иск же предъявляется к такому собственнику, а не к образовательному учреждению.

Во-вторых, следует иметь в виду, что в роли собственника - учредителя выступают не органы государственной власти (ибо в гражданско-правовых отношениях они сами являются учреждениями-несобственниками), а соответствующие публично - правовые образования в целом - Российская Федерация, ее субъекты, муниципальные образования (п. 1 ст. 214 и п. 1 ст. 215 ГК Российской Федерации). Следовательно, имен-

но об их ответственности идет речь. От имени публично - правовых образований в гражданском обороте выступают их органы в рамках имеющейся у них компетенции (п. п. 1 и 2 ст. 125, п. 3 ст. 214, п. 2 ст. 215 ГК Российской Федерации). Имуществом, предназначенным для удовлетворения претензий кредиторов публично - правовых образований, является не распределенное между государственными и муниципальными юридическими лицами имущество, составляющее казну соответствующего публично - правового образования (абз. 1 п. 1 ст. 126, абз. 2 п. 4 ст. 214, абз. 2 п. 3 ст. 215 ГК Российской Федерации).

Однако статус школы как юридического лица в течении уже длительного промежутка времени не реализуется в полном объеме на практике в силу ряда причин (10-15% школ имеют статус юридического лица). Главная из этих причин состоит в том, что приобретение статуса юридического лица резко повышает ответственность непосредственно школы за организацию всего учебного процесса, рискуя подчас потерять определенную часть бюджетного финансирования из-за возможного возникновения конфликта интересов школы с интересами управленцев в сфере образования. В связи с этим положением статус юридического лица был принят, как правило, лишь продвинутыми, сильными в отстаивании своих интересов перед вышестоящим руководством школами.

Очевидно, что получение школой реальной финансово-хозяйственной самостоятельности является непременным условием решения такой принципиальной задачи как доведения финансовых потоков из бюджета непосредственно до образовательных учреждений, превращение их в прямых бюджетополучателей.

3.7. Введение системы многоучредительства образовательных учреждений

В ходе изменения юридического статуса школ возможно осуществление и другого нововведения - расширения состава их учредителей, т.е. введение многоучредительства образовательных учреждений. Проблема здесь заключается в том, что положения статьи 11 Закона об образовании, допускающие совместное учредительство образовательных учреждений, приходят в противоречие с определением учреждения, приводимом в статье 120 нового ГК: "Учреждением признается организация, созданная собственником, для осуществления управленческих, социально-культурных или иных функций некоммерческого характера и финансируемая им полностью или частично." Как видим, речь здесь идет о наличии лишь одного собственника, создающего учреждение. В соответствии с положениями нового ГК, касающимися прав собственности и

их субъектов, наличие нескольких учредителей у учреждения становится возможным лишь в следующих двух случаях: 1) учредителями являются исключительно органы государственной власти, осуществляющие в рамках их компетенции права собственника на имущество, находящееся в собственности Российской Федерации и субъектов Российской Федерации; 2) учредителями являются исключительно органы местного самоуправления, осуществляющие в рамках их компетенции права собственника на имущество, находящееся в муниципальной собственности. Во всех остальных случаях учредителем учреждения может быть лишь одно юридическое лицо или гражданин.

Противоречия между ГК и Законом об образовании могут быть теоретически разрешены двумя способами. Первый: приведение положений Закона в соответствие с ГК. Второй: дополнение ГК положениями, предусматривающими для образовательных учреждений принципиально отличное от всех других видов учреждений правовое положение. Использование второго способа представляется малореальным. Очень трудно рассчитывать на то, что законодатели согласятся с введением в ГК положений, разрушающих его логику и цельность. Поэтому при оценке данного предложения следует исходить из того, что правовое положение образовательных учреждений должно быть приведено в соответствие нормам нового ГК.

3.8. Введение государственного заказа в высшей школе

В ходе обсуждения в 1998 г. реформы высшего образования в РФ высказывалось мнение, что государственный заказ, как обеспеченное ресурсами задание на подготовку специалистов, должен формироваться органами управления образованием совместно с работодателями, службами занятости, образовательными учреждениями и обеспечивать выполнение законодательного требования о подготовке не менее 170 студентов вузов на 10 тыс. человек населения. Характерно, что на краткосрочную перспективу закладывается положение о конкурсном распределении государственного заказа исключительно между государственными учреждениями высшего, среднего и начального профессионального образования. Негосударственные образовательные учреждения на период до 2002 г. не участвуют в конкурсах на получение госзаказа.

Необходимо отметить, что в современных условиях механизм госзаказа является не столько средством проведения государственной политики на рынке образовательных услуг, сколько инструментом реализации интересов государственных учебных заведений при распределении бюджетных средств. Дело в том, что распределение общей величины планируемого объема бесплатной подготовки студентов определяется не

только в соответствии с прогнозируемыми (ожидаемыми) потребностями отраслей экономики в специалистах, но и в соответствии с возможностями вузов готовить специалистов в соответствующих областях.

В настоящее время, как известно, в стране ощущается острая нехватка специалистов в области современной экономики, менеджмента, юриспруденции при одновременном переизбытке инженерных специальностей. Вместе с тем из года в год техническим вузам выдается практически неизменное госзадание на бесплатную подготовку инженеров, что сочетается с массовой организацией в этих вузах платных отделений по подготовке экономистов. В то же время плановый бесплатный прием на экономические факультеты и в экономические вузы меняется крайне незначительно. Аналогичная ситуация имеет место и при подготовке управленцев и юристов.

Таким образом, на практике нынешние государственные задания фактически консервируют сложившуюся структуру подготовки специалистов, позволяя одновременно техническим вузам осуществлять платную подготовку экономистов и управленцев негарантированного качества, а негосударственным вузам - в массовом порядке готовить “специалистов” по юриспруденции. Именно эти обстоятельства и говорят о том, что нынешняя практика централизованного бюрократического распределения государственных заданий не служит в полной мере делу обеспечения народного хозяйства страны высококлассными специалистами.

С учетом сказанного выше, более правильной была бы такая модель распределения государственного задания на подготовку специалистов, в основу которой был бы положен выбор профессий абитуриентами, поддерживаемый государственным финансированием в той мере, в какой этот выбор соответствует перспективам развития экономики страны. Например, высокие конкурсы в экономические, финансовые вузы должен обеспечиваться расширением “планового” набора в них, равно как и высокие конкурсы (если они появятся) в вузы, готовящих специалистов для работы в науке, образовании, информатике и т.п., - т.е. в тех отраслях, которые составляют лицо современного постиндустриального производства. В то же время высокий конкурс на актерские факультеты может быть и не поддержан адекватным ростом государственного задания. Одновременно, нет нужды искусственно поддерживать численность приема на инженерно-технические специальности для отраслей, находящихся в глубоком кризисе и не отвечающих перспективной модели развития отечественной экономики.

По своей структуре госзаказ должен включать в себя три компонента: (а) федеральный; (б) региональный; (с) муниципальный. Федеральный заказ будет обеспечить

учет стратегических потребностей развития общества и экономики, что особенно важно в условиях кризиса; региональный и муниципальный - учет потребностей региональных и местных рынков труда. Каждый из указанных видов заказов должен оплачиваться из бюджетов соответствующих уровней и распределяться между вузами на конкурсной основе.

Переход к такой практике распределения и финансирования различных компонентов госзаказа потребует ужесточения процедур лицензирования, аттестации и аккредитации учебных заведений профессионального образования, претендующих на его получение.

Важно подчеркнуть, что распределение государственного заказа имеет и такой существенный ограничитель, как “мощность” вуза - площадь аудиторий, численность профессоров и преподавателей, количество мест в общежитии и т.п. Часть из них может быть изменена быстро (например, число профессоров путем привлечения совместителей), другая часть требует большего времени и значительных средств. Тем не менее очерченный подход представляется более обоснованным и адекватным задачам высшего образования в развитии страны, чем административное формирование госзаказа в привязке к существующей структуре вузов.

Еще один дискуссионный момент трактовки госзаказа, высказывавшийся в ходе обсуждения реформы, связан с пониманием в нем роли стипендий: являются ли они стимулом к качественной учебе или способом социального обеспечения студентов? Поскольку стипендиальный фонд является частью финансируемого госзаказа, логично признать за стипендией функцию стимула к качественной учебе. В то же время, учитывая всеобщую критику малых размеров стипендий, проект предлагает выплачивать их не всем успевающим студентам, а по принципу малообеспеченности семей, членами которых студенты являются. Такой подход, очевидно, лишает стипендии каких-либо стимулирующих функций.

3.9. Формирование образовательных комплексов

Важной мерой в развитии системы профессионального образования должна стать поддержка создания вузовских (университетских) комплексов, включения в них профильных учебных заведений среднего профессионального образования. Это позволит решить несколько весьма острых проблем. Во-первых, создать социальную перспективу для студентов техникумов (а они в большей мере, чем студенты вузов являются выходцами из малообеспеченных семей). В нынешней сложной социально-

экономической ситуации это послужит снижению социальной напряженности. Во-вторых, будет усилен академический контроль за обучением студентов в техникумах и, соответственно, повышено качество подготовки. Данный момент очень важен с точки зрения конкурентоспособности России на мировых рынках труда, а следовательно, и на рынках инвестиций и технологий. Кроме того, можно будет оптимизировать структуру подготовки инженеров и техников, врачей и медсестер, что давно уже стало камнем преткновения для российской системы профессионального образования. Можно будет также оптимизировать и сроки подготовки специалистов, принимая выпускников техникумов, входящих в вузовский (университетский) комплекс, на третий курс вуза, что приведет к значительной экономии средств при сохранении объемов подготовки. В-третьих, включение техникумов в состав вузовских комплексов позволит предотвратить скрытую приватизацию их имущества, его уход за пределы сферы образования.

Эффективность данной меры определяется также тем, что уже в скором времени наблюдаемый ныне бум в высшем образовании в силу демографических причин сменится спадом (см. диаграмму 5 в приложении).

Создание вузовских комплексов необходимо дополнить структурной перестройкой системы начального профессионального образования. Эта мера направлена на развитие систем региональных колледжей, куда войдет часть ПТУ и ссузов, а также муниципальных политехнических школ, в которые будет преобразована остальная часть ПТУ. Это позволит обеспечить тесную связь подготовки кадров в системе НПО с потребностями региональных и местных рынков труда, использовать системы начального и среднего профессионального образования для переподготовки безработных с привлечением средств служб занятости. Кроме того, уже сейчас необходимо начать формирование государственного, регионального и муниципального заказов на подготовку кадров в системах среднего и начального профессионального образования, обеспечивая их нормативное финансирование из соответствующих бюджетов. Одновременно должна получить развитие подготовка и переподготовка управленческих кадров для новых типов учебных заведений. Эта мера создаст перспективу деятельности для сети региональных Институтов повышения квалификации кадров работников образования и педвузов.

3.10. Негосударственные источники финансирования образовательной сферы

В условиях бюджетного дефицита и широко распространенной практики взаимозачетов внебюджетные источники финансирования, особенно в высшей школы, стали одним из самых надежных каналов получения живых денег образовательными учреждениями. Наибольшее развитие получил прием студентов на обучение на основе полной платности, который осуществляется сверх установленных государством нормативов бесплатного приема, финансируемого из бюджета. Так, Закон “О высшем и послевузовском образовании” от 22 августа 1996 г. № 125-ФЗ говорит о том, что государственные и муниципальные вузы в пределах, установленных лицензией, вправе осуществлять сверх финансируемых за счет средств федерального бюджета государственных заданий по приему студентов подготовку специалистов по соответствующим договорам с оплатой стоимости обучения физическими и юридическими лицами в объеме, согласованном с органами исполнительной власти) оговаривают допустимые объемы платного обучения в вузах (ст.29, п.2). Вузы наделены правами самостоятельно решать вопросы по заключению договоров, определению обязательств и иных условий, не противоречащих российскому законодательству

Характерно, что при общем росте в 1998 г. приема студентов в государственные вузы на 11,2%, прием на обучение за счет бюджетов всех уровней сократился на 4% (на 21 тыс.чел.), а каждый третий принятый в вуз был зачислен на условиях полного возмещения затрат на обучение. Аналогично складывалась ситуация и с приемом в профессиональные средние специальные учебные заведения. При общем темпе роста приема в эти учебные заведения на 103%, тем роста приема в коммерческие группы составил 126%. В 1996 г. на основе полной платности в РФ обучалось 11,6% от числа всех студентов, в то время как в 1993 г. только 3,7%.

Представляется необходимым стимулировать платежеспособный спрос на профессиональное образование со стороны предприятий, фирм и семей как за счет проведения гибкой налоговой политики, так и путем отмены ограничений на платный прием *сверх госзаказа*. Сохранение этих ограничений ведет только к оттоку коммерческих студентов в негосударственные вузы, что негативно сказывается на бюджетах государственных вузов и качестве образования. Эта мера тем более актуальна, что после 17 ав-

густа 1998 г. доходы вузов от платного обучения, как уже отмечалось, упали, по оценке специалистов ГУ-ВШЭ, в 1,2 – 1,5 раза, от аренды – примерно в 1,5 раза.

Расширение внебюджетных источников финансирования остается, по сути и единственным способом решения обеспечения выплат заработной платы в полном объеме работникам вузов. Заложенные в федеральный бюджет средства на заработную плату работникам высшей школы не соответствуют понятию стопроцентной заработной платы, причитающейся вузу по его фактическому расписанию. Выход из этой ситуации либо в нахождении внебюджетных средств, либо в сокращении штатного расписания вуза. В противном случае, как показывает практика 1998 г., работники вузов нередко подают иски в суд на ректоров вузов и выигрывают такие судебные разбирательства. В результате ряд ректоров вузов обратился в Минобрнауки с просьбой принять решение на уровне министерства о сокращении их штатного расписания на 20%, что по идее и предлагалось сделать бывшим руководством МОиПО. Не считая возможным идти на столь радикальный шаг, центр предлагает вузам самостоятельно, учитывая свои собственные возможности решать проблему обеспечения полной оплаты труда работникам высшей школы. Вместе с тем, отменяя все положения известного постановления № 600, Минобрнауки все же сохранило пункт о переходе к соотношению преподавателей и студентов 1:10, о котором записано - "вести поэтапно" в течение двух лет, начиная с 1999-2000 г.г.

Один из вариантов реформирования сферы образования предполагал обеспечить рост внебюджетных доходов образовательных учреждений путем нормирования доли помещений вузов, которые подлежат сдаче в аренду. Однако такой путь, позволяя улучшить текущее финансирование учебного процесса фактически ставит препятствия на пути развития учебного заведения.

Более эффективным представляется путь обеспечения прозрачности хозяйственно-финансовой деятельности образовательных учреждений. Легализации всех фактически получаемых ими доходов от учащихся, родителей, арендаторов и т.п., ограничит возможности присвоения части этих доходов руководителями учреждений, следствием которой и является занижение арендных ставок и недополучение доходов, которые могли бы использоваться для финансирования основной образовательной деятельности учебных заведений.

В условиях жесткого кризиса бюджетного финансирования стремление привлечь дополнительные ресурсы в сферу образования активизировало разработку и начало внедрения системы образовательного страхования. Для введения института

страхования для школьников платных мест в вузах была разработана программа “Образовательное страхование”, одобренная в октябре 1998 г. коллегией МОПО РФ. Предложенная схема страхования учащихся предполагает, что не менее, чем за пять лет до поступления в вуз (т.е. не позднее шестого класса) родители учащегося должны определить его будущую профессию, а за полтора года до окончания школы - конкретный вуз. Исходя из этого, родители учащегося заключают два договора: первый - со страховой организацией о страховании жизни ребенка, включая плату за полный курс обучения в вузе; второй - с некоммерческой организацией Фонд поддержки образования о платном месте в вузе. В случае, если застрахованный ученик не выдерживает вступительного конкурса на платное отделение или проходит по общему конкурсу на бесплатное место, то учащемуся возвращаются Фондом средства за вычетом произведенных затрат на содержание Фонда. Поскольку от страховых компаний в Фонд перечисляется только 80% всех выплат родителей (20% - это покрытие издержек страховых компаний), то до вуза в конечном счете будет доходить только 70% всех выплаченных средств. Они будут выдаваться вузам Фондом в форме долгосрочных ссуд, которые будут погашаться вузами через предоставление платных учебных мест.

Важно подчеркнуть, что в данной схеме функции страховых агентов предусмотрено возложить на учителей школы, которые должны будут получать соответствующие агентские вознаграждения. Нетрудно увидеть, что такая схема создает у преподавателей школ достаточно значимые стимулы к выработке у учащихся из состоятельных семей заниженного представления об их возможностях, с тем, чтобы повысить вероятность заключения договоров страхования именно для данного контингента учащихся.

Одновременно, одобренная коллегией МОиПО РФ схема страхования учащихся не содержит удовлетворительного способа разрешения ситуаций, когда число застрахованных, желающих учиться в определенном вузе, существенно превысит его возможности в обучении. Предусматривается, что Фонд предложит застрахованному место в другом вузе, или по другой специальности, если же учащийся откажется, то страховые выплаты будут ему возвращены, однако за вычетом уже осуществленных Фондом и страховой компаний затрат. Такая схема, очевидно вполне устраивает Фонд, однако, застрахованный окажется в ее рамках безвозмездным кредитором Фонда.

Кроме отмеченных, программа “Образовательное страхование” обладает еще одной важной негативной чертой - в ней отсутствуют четко прописанные гарантии сохранности вкладываемых средств населения, что, учитывая долгосрочный характер вложений, существенно увеличивает риски для него.

В целом, как представляется, не будучи экспериментально опробованной хотя бы в одном крупном вузовском центре, данная программа вряд ли может претендовать на повсеместное внедрение в рамках всей России.

Перспективным источником негосударственного финансирования сферы образования могут стать личные социальные образовательные кредиты в системе профессионального образования. Этот институт был предусмотрен в Законе “Об образовании” в редакции 1992 г., однако был исключен из ныне действующей его редакции.

Суть личного образовательного кредита заключается в следующем: гражданин, решивший получить платные образовательные услуги, но не располагающий достаточными средствами для их оплаты, берет в банке долгосрочный кредит, который с процентами возмещается из его будущих доходов, повысившихся в результате полученных образовательных услуг - повышения уровня профессиональной подготовки, овладение новой профессией и т.п. Роль государства в функционировании этого института заключается в обеспечении стимулов для коммерческих банков осуществлять такое долгосрочное кредитование.

Иногда эту роль видят более широко - в предоставлении государственных гарантий по таким кредитам или использовании бюджетных средств для кредитования граждан. С нашей точки зрения, государственные гарантии по такого рода кредитам могут послужить стимулом для корыстных сговоров между кредитором и заемщиком, что же касается использования бюджетных средств для такого кредитования, то здесь препятствием выступает дефицитность бюджета.

Действительно, в последние годы наметилась тенденция к росту числа желающих получить высшее образование, что при сохранении конкурсной системы отбора в вузы создает увеличивающийся спрос на платные услуги негосударственных вузов и платные отделения государственных вузов. Тем самым, если связать предоставление личного социального образовательного кредита с ресурсами государственного и муниципальных бюджетов, то в их составе необходимо будет предусмотреть весьма значительные объемы средств, отвлекаемых на весьма продолжительный срок (не менее 5 лет). В условиях бюджетного дефицита и общей линии на снижение налоговой нагрузки такая форма поддержки индивидуальных инвестиций в человеческий капитал не может быть признана целесообразной.

Более реально предоставить возможность личного образовательного кредитования граждан коммерческим банкам. Главная проблема здесь заключается, на наш взгляд, в создании стимулов для выдачи последними долгосрочных кредитов гражда-

нам с погашением из средств самих граждан. С этой целью необходимо предусмотреть льготы банкам за их участие в программе льготного образовательного социального кредитования. С одной стороны, банки будут вправе требовать от гражданина те или иные гарантии возврата кредита (поручительство, залог и т.п.), а с другой стороны, сам факт предоставления гражданину такого кредита должен стать основанием для предоставления соответствующему банку определенных льгот, сопоставимых со льготами, предоставляемыми в связи с благотворительной деятельностью.

Такой механизм стимулирования личных образовательных социальных кредитов не увеличит нагрузку на бюджет и предотвратит возможные злоупотребления со стороны граждан при обращении к этой форме кредитования (такие злоупотребления неизбежно возникли бы, если, например, государство взяло на себя обязательство погашать за гражданина предоставленный ему кредит в случае, скажем, окончания вуза “на отлично” или в иных похожих ситуациях).

Иногда идею предоставления таких кредитов связывают с деятельностью ограниченного числа специально уполномоченных банков, что не дает возможности развиваться конкурентной среде на рынке социальных кредитов. С нашей точки зрения, предоставление подобных услуг в условиях конкуренции позволит сформироваться здесь ценам на кредиты, более благоприятным для населения, что расширит его возможности и стремления осуществлять инвестиции в человеческий капитал.

Разумеется, текущий глубокий кризис банковской системы не позволяет надеяться на возможность быстрой реализации этой меры, однако в качестве перспективного направления реформы финансирования образования институт образовательного кредита имеет бесспорное будущее.

В условиях усиливающейся экономической самостоятельности субъектов федерации перспективной формой поддержки образовательной сферы могут выступать региональные и муниципальные целевые облигационные займы, размещаемые среди организаций и населения под определенный процент. Средства от них должны использоваться исключительно на нужды образования. В стране в настоящее время имеется широкий опыт осуществления подобных займов нецелевого характера, за исключением отдельных примеров - скажем, московские жилищные облигации. В принципе не существует препятствий для размещения региональных образовательных облигационных займов. Здесь все зависит от инициативы региональных и местных органов власти, настойчивости требований со стороны педагогической и широкой общественности.

3.11. Введение общенациональной системы тестирования выпускников общеобразовательных учреждений

Проблема формирования государственного заказа на подготовку специалистов тесно связана с другой проблемой - механизмом отбора абитуриентов для профессионального обучения. Не секрет, что ныне действующая система конкурсного отбора в сочетании с охарактеризованной выше системой планирования величины набора в профессиональные учебные заведения создает для ряда вузов мощные стимулы снижения требований при приеме для сохранения достигнутого уровня их государственного финансирования. Негативные социальные последствия такого положения очевидны. С целью ее преодоления в рамках обсуждаемой реформы образования широкую известность получили предложения о замене приемных экзаменов в вузы на систему общенационального тестирования.

В настоящее время в России уже сложились определенные контуры системы национального тестирования выпускников общеобразовательных учреждений. Созданный под эгидой Минобразования РФ Центр тестирования имеет региональные представительства при ведущих вузах и при местных органах управления образованием. Государственное централизованное тестирование проводится по 15 предметам один раз в год (в апреле). Результаты тестирования могут зачисляться в качестве оценок итоговой аттестации и в вузах в качестве оценок вступительных экзаменов. В 1998 г. около 200 вузов России принимали результаты централизованного тестирования. При этом вузы имеют право самостоятельно устанавливать порядок зачета результатов тестирования. По итогам приемной комиссии 1998 г. на основании предъявленных сертификатов централизованного тестирования в вузы было зачислено 24,4 тыс.чел., или 2,9% от всех поступивших.

Однако развернувшаяся в научной среде дискуссия о целесообразности ускоренного перехода от академических оценок к системе общенационального тестирования позволяет говорить о преждевременности такой постановки вопроса. По расчетам А.Шмелева "коэффициент корреляции тестового балла с будущей успеваемостью студентов в вузе находится в пределах 0,3"⁹, что говорит о невысоком уровне надежности тестирования (практически совпадающем с уровнем академической оценки) и требует его дальнейшего совершенствования.

Замена вступительных экзаменов отбором по результатам национального тестирования может происходить в нескольких вариантах. Например, исходя из общего

уровня написания теста в соответствующем году, устанавливается общий минимум баллов, начиная с которого абитуриент получает право претендовать на место в вузе, после чего прием в любой вуз осуществляется либо непосредственно по величине баллов теста среди подавших заявление в соответствии с численностью учебных мест, либо же вуз проводит дополнительные экзамены, тесты или собеседование с теми, кто претендует на поступление в него. Другой вариант - общенациональный минимум ("проходной балл") не устанавливается, а отбор в вузы проводится по рейтингу баллов общенационального теста, т.е. принимаются все те, кто имеет наивысшие баллы и в количестве, соответствующем числу имеющихся в вузе мест.

Общая проблема использования результатов общенационального тестирования при приеме в вуз заключается в создании мощного источника для злоупотреблений в ведомстве (или ведомствах), разрабатывающем вопросник и проводящем тестирование. Чисто технические сложности массового тиражирования вопросника, неизбежное ознакомление с его содержанием значительного числа людей делают возникновение утечек информации практически неизбежным. Работа комиссий, подводящих итоги тестирования, также становится объектом многостороннего давления заинтересованных сил - вузов, органов власти всех уровней, влиятельных родителей и т.д. Уже сейчас звучит критика в адрес Минобразования по поводу попадания под власть чиновничьего аппарата организации системы национального тестирования, ее нецивилизованной коммерциализации, отсутствии в ней независимой общественной экспертизы.

Таким образом, каких-либо существенных преимуществ по сравнению с действующим ныне механизмом приема в вузы система общенационального тестирования в текущей социально-экономической ситуации в стране не имеет.

Иное дело - использование такой системы для оценки качества работы школ, т.е. определение баллов по тестам как индикаторов обеспеченного школами уровня и качества знаний выпускников. Динамика такого индикатора по годам, выявление его региональных различий, сравнение данных тестирования по государственным и негосударственным школам и т.п. могут дать богатейший материал для корректировки политики образования, разработки различных программ федерального и регионального уровней, принятия других управленческих решений на всех уровнях системы образования. Для того, чтобы результаты тестирования не стали объектом борьбы различных сил, а объективно отражали знания учащихся, важно одно - чтобы эти результаты не использова-

⁹ НГ-НАУКА, № 1, январь 1999, стр.6.

лись напрямую для оценки работы педагогов и школ и не служили непосредственным “пропуском” для приема в вузы.

То, что разные вузы предъявляют несовпадающие требования к поступающим - это очевидный факт. Но очевидным является и то обстоятельство, что стремление значительной части молодежи поступить в любой вуз, равно как и готовность некоторых вузов принимать абитуриентов с любым уровнем подготовки коренятся отнюдь не в сфере образования, а во внешних по отношению к ней факторах. Во-первых, это законодательно закреплённая отсрочка от обязательной службы в армии в период учебы, а во-вторых, заинтересованность вузов в самосохранении, условием чего является выполнение плана по приему.

В частности, неприемлемым в нынешних условиях представляется предложение, согласно которому вузы должны финансироваться в соответствии с количеством поступивших в них абитуриентов, имеющих оценки по системе национального тестирования не ниже установленного федерального уровня. Оно создает у вузов стимул любыми средствами “заманивать” абитуриентов с высоким тестовым баллом, а не тех, кто имеет склонность к тем профессиям, по которым готовит вуз, не говоря уже о том, что при таком подходе не учитываются объективные ограничения на возможности вузов осуществлять качественную подготовку специалистов (аудиторные площади, число профессоров и т.п.), о чем говорилось выше.

Иными словами, апелляция к рыночным принципам, к необходимости создания конкуренции на рынке образовательных услуг при условии сохранения “старого” госзаказа и использования результатов общенационального теста является некорректным.

Итак, анализ предложений, которые продолжали обсуждаться на официальном уровне в конце 1998 г. ясно показывают, что отказ от пакета “радикальных” положений, поддерживавшихся прежним руководством МОиПО РФ, не привел к созданию альтернативной концепции выхода системы образования из того бедственного финансового положения, в котором она оказалась по истечении седьмого года реформ. Отсутствие перспектив улучшения финансового положения сферы образования за счет бюджетного финансирования не компенсируется намерениями осуществить несколько организационно-управленческих нововведений, а упорное нежелание легализовать теневые финансовые потоки, препятствующее приходу в эту сферу негосударственных источников финансирования и соответствующее стремлениям всех ветвей власти сохранить “социалистические социальные завоевания”, отнюдь не в состоянии обеспечить нормальное финансирование системы образования. Таким образом, решение самых насущных про-

блем в этой сфере за фасадом заявленного перехода к "эволюционным методам реформирования" фактически всего лишь откладывается на неопределенный срок, как минимум - до выборов нового состава Госдумы и Президента РФ.

Раздел 4. Оценка осуществимости предложений по реформированию системы образования с точки зрения групп специальных интересов

Для практической реализации приведенных выше направлений реформирования сферы образования важно осуществить оценку прохождения того или иного предложения с точки зрения отношения к нему различных групп специальных интересов.

Разделение функций федерального, регионального и муниципального уровней управления

Грань, разделяющая заинтересованных и не заинтересованных в данной мере, определяется прежде всего позицией регионального руководства. Сильные в финансово-экономическом отношении субъекты федерации, проводящие активную социальную политику и не получающие или получающие минимальную финансовую поддержку с федерального уровня, очевидно заинтересованы в децентрализации управления образовательными учреждениями.

Напротив, те регионы, где собственные возможности финансирования социальной сферы малы, тормозят процесс децентрализации, поскольку финансирование образовательных учреждений собственными силами ложится дополнительным бременем на ограниченные возможности местных бюджетов, не предусматривающих в полной мере покрытие данной статьи расходов.

Высшее руководство федерального уровня в действительности также не заинтересовано в полноценной децентрализации, поскольку передача функций на региональный уровень должна сопровождаться и перераспределением средств между федеральным и региональным уровнями управления.

В аспекте образования обращает на себя внимание положение национальных республик в составе Российской Федерации. Все они, являясь получателями федеральных дотаций, стремятся в то же время проводить независимую политику, в том числе и в сфере образования, отдавая относительный приоритет национальной культуре и языку и проявляя тенденции к замыканию в этих узких рамках, что достаточно негативно сказывается на развитии образовательного потенциала России. Иными словами, для национальных республик упомянутая выше зависимость между финансовой слабостью региона и его "послушностью" центру в целом не действует для таких субъектов феде-

рации, как национальные республики. Исключением здесь выступают такие регионы, как Карелия, Калмыкия, Удмуртия.

В условиях усиливающегося кризиса системы государственного управления федеральные власти стремятся укрепить вертикаль исполнительной власти, внедряя различные формы и методы контроля за действиями губернаторов, в том числе и в сфере финансирования образовательных учреждений. Противоречивость таких мер заключается в их несоответствии действующему законодательству, наделяющему губернаторов полномочиями и ответственностью за финансирование и управление подавляющей частью учреждений сферы образования. Очевидно, что усиление контрольных функций федерального правительства лишает глав региональных администраций возможности оперативного маневрирования имеющимися в распоряжении финансовыми ресурсами. По-видимому баланс интересов центра и регионов в данном вопросе будет достигнут в ближайшей перспективе - путем заключения двусторонних соглашений, регламентирующих формирование, распределение и использование финансовых ресурсов на нужды образовательных учреждений регионов РФ, а в более отдаленной - путем внесения поправок в Конституцию РФ. Очевидно на эти процессы будет самым серьезным образом влиять развертывающаяся предвыборная кампания.

Переход на нормативное бюджетное финансирование

В этой мере заинтересованы по существу все группы интересов, кроме тех группировок в федеральной законодательной и исполнительной власти, для которых данная мера означает снижение государственного финансирования других отраслей. Иными словами, против данной меры будут активно выступать разнообразные отраслевые лобби (аграрное, военно-промышленное, топливно-энергетическое и др.), которые, на словах признавая значимость образования для обеспечения продвижения реформ в России, в сущности заботятся лишь о краткосрочных интересах, представляемых ими государственных и формально приватизированных предприятий.

Поскольку реализация данной меры напрямую зависит от относительной силы "социальных блоков" соответствующих органов власти (парламентских комитетов и комиссий по социальным вопросам, министров федерального и региональных правительств, отвечающих за социальную сферу), которая в настоящее время не велика, существенный вклад в реализацию указанной меры могли бы внести профессиональные союзы, разнообразные общественные движения, отражающие позиции заинтересованных в этой мере групп интересов.

Особо заинтересованными в данной мере выступают группы и слои населения, у которых в ходе экономических реформ существенно снизились уровень и качество жизни ("новые бедные"). Для них введение нормативов подушевого финансирования будет означать возникновение дополнительных государственных гарантий получения качественного образования, как для себя, так и для своих детей.

Однако более детальный анализ показывает, что число потенциально противодействующих этой мере групп интересов более велико. К ним относятся не только вышеупомянутые аграрные, военно-промышленные и другие лоббисты, но и часть отраслевого управленческого персонала в сфере образования, которая в связи с использованием нормативно-целевого метода управления лишится возможности перераспределять финансовые средства по своему усмотрению.

Предложения МОиПО по стабилизации финансового положения в высшей школе

В предложениях Минобразования, касающиеся принятия нормативных актов, призванных обеспечить повышение бюджетного финансирования сферы образования, заинтересованы по существу все группы интересов, кроме тех группировок в высшем руководстве законодательной и исполнительной власти, для которых данная мера означает снижение государственного финансирования курируемых ими отраслей. Иными словами, против данной меры будут активно выступать разнообразные отраслевые лобби (аграрное, военно-промышленное, топливно-энергетическое и др.), которые, на словах признавая значимость образования для обеспечения продвижения реформ в России, в сущности заботятся лишь о краткосрочных интересах, представляемых ими государственных и негосударственных структур.

Поскольку реализация данной меры напрямую зависит от относительной силы "социальных блоков" соответствующих органов власти (парламентских комитетов и комиссий по социальным вопросам, министров федерального правительства и работников региональных администраций, отвечающих за социальную сферу), которая в настоящее время не велика, существенный вклад в реализацию указанной меры могли бы внести профессиональные союзы, разнообразные общественные движения, отражающие позиции заинтересованных в этой мере групп интересов.

Переход на 12-летнюю общеобразовательную школу

Данное предложение является, по-видимому, одним из наиболее противоречивых среди всей их совокупности, обсуждаемой в настоящее время. Более того, в силу того, что оно в своей реализации может сочетаться с различными вариантами решения

сопряженных проблем (состоится ли переход к профессиональной армии или нет; будет ли улучшено материально-техническая база школ или нет; начнется ли рост уровня жизни, который позволит родителям содержать детей на иждивении лишний год и т.п.), переход на 12-летнее обучение будет иметь существенно различный состав поддерживающих и отвергающих его групп специальных интересов.

В принципе при выполнении целого ряда предпосылок само по себе увеличение времени обучения представляет явное благо для экономики, позволяющее повысить величину человеческого капитала общества. Однако, социально-экономическая среда, в условиях которой будет проводиться данное преобразование может обратить потенциальные преимущества в чистые потери практически для всех, кроме: (1) работников образования, получающих дополнительную занятость и аргументы в пользу увеличения финансирования школ; (2) работников служб занятости, у которых сократится обслуживаемый контингент; (3) работников органов внутренних дел, в силу потенциального уменьшения контингента безнадзорных подростков; (4) работников призывных комиссий военных комиссариатов, для которых упростится решение задачи обеспечения призыва в армию.

Представляется, что реализация такого рода преобразований, ощутимо и противоречиво затрагивающая интересы многих социальных групп, не может проводиться исходя из текущих конъюнктурных интересов, в первую очередь государства. Для принятие обоснованного решения необходимо, как минимум, широкая общественная дискуссия и проведение эксперимента в отдельных регионах. В качестве пилотных площадок могут быть избраны лишь те регионы, где проведенная дискуссия обнаружит согласие и поддержку всех затрагиваемых сторон.

Развитие платности в системе школьного образования

Существование фактической платности на всех уровнях системы образования признается в настоящее время всеми. Поэтому суть обсуждаемой меры состоит не признании де юре платности как таковой, а (1) в четкой регламентации границ платности в сфере образования путем внедрения образовательных стандартов на всех ступенях образования (в настоящее время еще не утвержден образовательный стандарт для общеобразовательных учебных заведений); (2) во введении таких ее форм, которые сокращали бы возможности нецелевого использования оплаты образовательных услуг со стороны населения (открытие внебюджетных счетов, определение официально принятого уровня оплаты образовательных услуг и т.п.).

Легализация платности определенного круга образовательных услуг вполне соответствует интересам преподавательского состава, руководства образовательных учреждений, в меньшей степени - управленцев всех уровней, от местного до федерального, а также интересам семей учеников, предъявляющих платежеспособный спрос на образовательные услуги. Введение оплаты образовательных услуг в рамки определенного регламента (перечисление на внебюджетные счета образовательных учреждений, которые можно контролировать), отвечает интересам родителей и учащихся, но не всегда интересам преподавательского состава и школьных руководителей. Использование средств с такого счета целесообразно производить по решению попечительского совета школы, в состав которого должны включаться и лица, непосредственно не связанные с данной школой. Можно ожидать, что, в случае централизованного установления оплаты “сверхстандартных” образовательных услуг, теневые поборы скорее всего сохранятся, хотя и в меньших размерах.

Придание школам статуса самостоятельного хозяйствующего субъекта

В принципе данная мера не является инновацией, поскольку соответствующее положение закреплено в действующем законодательстве. Вместе с тем управленцы местного и регионального уровней рассматривают попытки школ обрести в полной мере статус юридического лица как ограничение “управляемости” такими учреждениями. Одновременно с этим и сами школы неоднозначно относятся к усилению их экономической самостоятельности: “продвинутые” школы, обладающие значительным потенциалом и активно развивающие предоставление дополнительных платных образовательных услуг, заинтересованы в принципе в хозяйственной самостоятельности, поскольку превращение в непосредственного бюджетополучателя означает для них рост их финансовых возможностей. Для школ, не обладающих соответствующим потенциалом, обретение хозяйственной самостоятельности может привести к снижению объема получаемых ресурсов, поскольку в этом случае возможности обращения “наверх” за поддержкой становятся менее обоснованными.

Вместе с тем, данная мера не должна иметь повсеместный характер, поскольку для целого ряда категорий школ (сельских, малокомплектных, специализированных и т.п.) переход на полную хозяйственную самостоятельность при условии, что бюджетные поступления не начнут покрывать все их ресурсные нужды, является не рациональным, поскольку приведет к излишним издержкам (оплата бухгалтерских, снабженческих и других хозяйственных услуг).

Введение системы многоучредительства образовательных учреждений

Опыт первого этапа приватизации в РФ показал, что применение к объектам социальной сферы, включая учреждения образования, общих с промышленными предприятиями подходов трансформации форм собственности однозначно ведет к их коммерциализации и утрате ими своих непосредственных социальных функций, то есть перепрофилизации. Исходя из этих позиций вполне оправдан введенный законодателями мораторий на приватизацию образовательных учреждений. Вместе с тем, после принятия Закона "О некоммерческих организациях", вполне возможна и целесообразна приватизация тех образовательных учреждений, коллективы которых проявили заинтересованность в ней не в форме стандартных акционерных обществ, а как негосударственных некоммерческих организаций.

Заинтересованными в реализации данной меры выступают коллективы конкурентоспособных образовательных учреждений, учащиеся и их семьи, поскольку получают возможность выбора альтернативных образовательных заведений, противодействующими - управленцы всех уровней, для которых такое преобразование означает сужение объекта их волевого воздействия как источника "рентных" выгод.

Введение государственного заказа в высшей школе

Как показывает анализ, проведенный в предыдущем разделе основной интерес к введению института государственного заказа в высшем образовании проявляют те руководители вузов, а также федеральные и региональные руководители, которые по сути дела оказались не в состоянии адекватно ответить на изменения спроса на услуги высшей школы. Руководители вузов, которые не смогли или не захотели перестроить образовательный процесс, а надеются через систему госзаказа обеспечить консервацию сложившейся ситуации. Управленцы же регионального и федерального уровней, поддерживающие данное нововведение ожидают получение через него дополнительного рычага для реализации рентоориентированного поведения.

Формирование образовательных комплексов

Как представляется, практически единственной группой, для которой формирование таких комплексов будет означать ущемление их интересов, выступают управленцы объединяемых образовательных учреждений, для которых данное нововведение будет означать ограничение их самостоятельности и, вероятно, снижение статуса. Кроме того, поскольку целью здесь выступает сокращение управленческих расходов, для ряда

работников аппарата управления формирование таких комплексов может привести к утрате старого места работы и необходимости переквалификации.

Развитие негосударственных источников финансирования в сфере образования

Повышение эффективности использования материально-технической базы образовательных учреждений

Наиболее распространенным и доступным внебюджетным источником пополнения финансовых ресурсов образовательных учреждений выступает аренда учебных площадей. В принципе, он допустим для вузов как краткосрочная мера, позволяющая на ограниченный срок (1-2 года) компенсировать резкий провал в государственном финансировании. Но как долгосрочная норма он, как представляется недопустимым. Что касается общеобразовательных и детских дошкольных учреждений, то сомнительной представляется его полезность даже и в краткосрочном периоде, поскольку сосуществование таких заведений с арендаторами на одной территории способно оказать резко негативное влияние на образовательный и воспитательный процессы. Форма сдачи в аренду - прямая или в форме договора о совместной деятельности - не влияет при этом на суть этого способа привлечения дополнительных средств в сферу образования.

Во введении такого источника заинтересованы прежде всего управленцы местного и регионального уровней, а также руководители образовательных учреждений, поскольку первым он позволяет прилагать меньше усилий для получения бюджетных средств, а вторым - увеличить возможности самостоятельного распоряжения бюджетными ресурсами. Что же касается интересов учащихся и их родителей, то они при излишнем увлечении этим источником финансовых поступлений могут оказаться ущемленными.

Целевые займы

В числе незаинтересованных групп по отношению к этой мере можно назвать в первую очередь малообеспеченные слои населения, а также пассивную часть управленческого персонала всех уровней. Для первых участие в таком займе маловероятно, для вторых - означает дополнительные усилия сверх привычных для них функций.

Заинтересованной же стороной выступают региональные прогрессивно ориентированные органы власти и коллективы образовательных учреждений. Косвенно вы-

годы от внедрения этой меры получат, разумеется, все учащиеся, однако, их непосредственное участие в целевых займах маловероятно.

В целом же, как и в предыдущем случае, нам представляется, что данное направление реформ в сфере образования может быть осуществлено в отдельных "продвинутых" регионах, в то время как повсеместная эмиссия таких займов вряд ли возможна.

Целевые социальные образовательные кредиты

Наиболее заинтересованными в развитии такой формы финансовой поддержки выступают средне- и малоодоходные контингенты населения, а также коммерческие учебные заведения и учебные заведения, ведущие обучение, в том числе и на платной основе. Не приходится ожидать значительного интереса к данной мере со стороны управленцев регионального звена, поскольку ее введение снижает возможности их влияния на учебные заведения, расположенные на подведомственной им территории.

Образовательное страхование

Введение данного института отвечает интересам страховщиков, а также тех преподавателей, которые будут выступать в роли страховых агентов. Соответствие интересам учащихся и их родителей может иметь место лишь для тех их контингентов, которые оценивают возможности продолжения обучения в вузах через конкурсный отбор как невысокие. Дополнительный фактор, который необходимо иметь в виду при оценке этого нововведения - низкая достоверность долгосрочных обещаний как страховщиков, так и вузов в нынешних нестабильных социально-политических и экономических условиях.

Развитие системы общенационального тестирования учащихся

В силу того, что сам процесс тестирования осуществляется в настоящее время одной единственной организацией основной интерес во введении всеобъемлющего тестирования принадлежит именно ей, т.е. в конечном счете Минобразованию.

Одновременно введение системы общенационального тестирования способно ощутимо сократить издержки абитуриентов, сведя их при поступлении в вузы к почтовым расходам и оплате процедуры тестирования. Тем самым облегчается решение проблемы доступности высшего образования и обеспечения равных возможностей абитуриентов для поступления в вузы.

Раздел 5. Варианты условий и сценарии реформирования сферы образования

Финансовый кризис 17 августа 1998 г. породил принципиально новую экономическую и, что еще существеннее, управленческую ситуацию в системе образования.

Как показывает неудачная попытка даже не реализации реформы организационно-экономического механизма системы образования, а одобрения и принятия ее Концепции. В условиях, когда существовала надежда на выбивание денег из бюджета, попытка рационализации деятельности терпела крах. Это объяснялось, на наш взгляд, следующими причинами:

- дефицитом в системе общего образования современных управленческих кадров, которые могли бы организовать привлечение дополнительных ресурсов за счет предъявления родительскому сообществу нетрадиционных качественных образовательных программ и услуг. В настоящее время статус юридического лица получили около 10 процентов школ, которые начали самостоятельную хозяйственную деятельность (формально больше – поскольку возникла странная коллизия - по Закону Российской Федерации “Об образовании” школы должны быть юридическими лицами; с 1997 г. учителя школ, таковыми не являвшимися, во многих случаях не смогли оформить пенсии; это подвигло органы управления образованием к предоставлению им требуемого статуса без открытия их собственных расчетных счетов в банках и сохранив их субсчета в централизованных бухгалтериях департаментов образования). Можно предположить, что директорами данных школ исчерпывается в России корпус современных менеджеров образования, остальных надо готовить или, в крайнем случае, переподготавливать.

- требование легализации поступления в систему образования всех без исключения внебюджетных средств означало бы во многих случаях замену частных договоренностей и эксклюзивного права на получение образовательных услуг оговоренного качества новыми правилами игры, которые, в частности, предполагали иные принципы избирательности, в том числе, обеспечение адресной поддержки нуждающихся или одаренных учащихся. Такие изменения резко понизили бы эффективность использования своего положения целым рядом директоров. Кроме того, работать вне частных договоренностей они не умели и не могли. В целом этот директорский слой также оказался не готов к работе в других условиях.

Однако кризис, обострив все процессы, поставил вопрос крайне жестко: без дополнительных внебюджетных средств ни система в целом, ни конкретное образовательное учреждение не выживут. Следовательно, при слиянии школ не умеющий управлять директор потеряет свое место. Альтернативой этому для него может стать только переподготовка и быстрое приобретение необходимых в новых условиях управленческих навыков. Это означает, что в настоящее время и на федеральном уровне и, в особенности, в регионах упор должен быть сделан на развитие менеджеральной подготовки и переподготовки.

Нормативное бюджетное финансирование альтернативой себе в настоящих условиях имеет только жесткое административное сокращение сети. При административном подходе вся ответственность за неизбежный и болезненный рост учительской безработицы ляжет на руководителей региональных органов управления образованием. Как показывает опыт Тюмени, при переходе на нормативное бюджетное финансирование ответственность за принятие решений ложится на педагогический коллектив и носит менее трудный характер.

В конце 1998 г. остро встала проблема регионализации реформирования организационно-экономического механизма в образовании. Поскольку федеральный центр не может взять на себя в новых условиях обязательства по финансовой поддержке подушевого норматива, то реформа может возродиться и идти лишь в пределах и на уровне отдельных территорий. В принципе в этом направлении уже началось движение. Примерами могут служить Самарская и Тюменская области, в принципе по этому пути начинает идти Москва. При этом семь реализации нормативного бюджетного финансирования различны.

Самарская область централизовала все региональные средства, расходуемые на образование, установила норматив бюджетного финансирования по области и взяла на себя роль выделения региональных образовательных субвенций районам, где норматив не дотягивает до среднего по области. В течение года в области произошли большие перемены – важнейшая из которых состоит в том, что районные управленцы стали считать деньги. В результате повысилось соотношение “учитель-ученики” (количество учеников, приходящихся на одного учителя), стали закрываться малокомплектные сельские школы (кроме начальных), в полнокомплектные школы учащихся доставляют на специальных школьных автобусах, интенсивно развернулась подготовка и переподготовка администраторов образования. За счет фактически повышения наполняемости классов и рационализации сети были высвобождены деньги на обновление оборудова-

ния и на повышение информационного обеспечения учебного процесса. В ходе этого процесса выявилось множество как экономических, так и управленчески-психологических проблем. В частности, резкое противодействие финансовых органов в ситуации, когда за счет повышения соотношения “учитель-ученик” стала экономиться заработная плата, и сэкономленные средства были использованы на приобретение оборудования. Выделение средств образовательным учреждениям одной суммой без разбивки по статьям бюджетной классификации - это необходимое условие рационализации деятельности в кризисных условиях, но оно воспринимается как попытка нарушить финансовую дисциплину.

Тюменская область, введя нормативное финансирование, пошла по принципиально другому пути, муниципализировав все финансовые решения. Региональные средства используются только для обеспечения межрайонного взаимодействия и на реализацию региональных целевых программ.

Москва только приступает к данному процессу, но можно предположить, что финансовая схема будет близка к Самарской, при этом широкое внимание будет уделено привлечению дополнительных ресурсов через систему создаваемых в городе фондов.

При всем различии данных схем перехода на нормативное подушевое финансирование у перечисленных регионов есть одна общая черта – это регионы-доноры. Для дотационных регионов переход на нормативное подушевое финансирование во многом будет зависеть от принятых характера и порядка межбюджетных отношений.

В целом в настоящее время возникает резонный вопрос о допустимой степени дифференциации региональных образовательных систем и о возможностях дальнейшего сохранения единого образовательного пространства. В этом ракурсе новое звучание приобретают все дискуссии о переходе на обязательное 10-летнее и полное 12-летнее образование.

Проведенный анализ осуществимости различных предложений по развитию реформ в сфере образования с точки зрения их соответствия позициям групп специальных интересов, существующих в этой области, должен быть дополнен анализом упомянутых предложений в рамках различных сценариев динамики общего хода социально-экономических изменений в стране.

С нашей точки зрения, наиболее значимыми параметрами, определяющими варианты таких сценариев, является два признака: во-первых, стремление властных

структур продолжать реформы в образовании или отказаться от них, а во-вторых, - состояние бюджетного финансирования этой сферы, стабилизировавшегося или сокращающегося (вариант растущего финансирования можно не рассматривать как не реальный). Сочетание этих признаков определяет четыре возможных ситуации:

- I. Продолжающиеся реформы в условиях стабильного финансирования.
- II. Продолжающиеся реформы при ухудшающемся финансировании.
- III. Отсутствие реформ в условиях стабильного финансирования.
- IV. Отсутствие реформ при ухудшающемся финансировании.

Если фактор продолжения или прекращения реформ определяется исключительно наличием или отсутствием политической воли, то уровень финансирования образования зависит не только от нее, но и от используемых механизмов определения расходов федерального и региональных бюджетов. Для обеспечения стабильности финансирования возможно использование разных подходов, среди которых выделим следующие.

1) установление минимальной доли расходов федерального и местных бюджетов, выделяемых на образование;

2) введение целевых налогов на финансирование образования; или установление в рамках существующих налогов и налоговых ставок определенных долей налоговых поступлений, которые целевым образом направляются на финансирование образования;

3) установление минимальных нормативов расходов государства на образование, исчисленные либо в денежном выражении на душу населения, либо как доли ВВП в целом на соответствующие сферы;

4) расширение перечня тех видов затрат в области образования, которые включаются в понятие "защищенные статьи бюджета" - расходные статьи, финансируемые в первую очередь; сейчас к ним относятся расходы на заработную плату, отчисления в фонды социального страхования, исчисляемые в процентах к фонду заработной платы.

Первый способ имеет наименьшие шансы практической реализации. Такие попытки уже делались, когда в "Основах законодательства о культуре" (1992г.) были определены минимальные доли расходов федерального и местных бюджетов на культуру. Опыт показал, что на практике эти требования не соблюдаются. Второй способ более реалистичен. В некоторых регионах уже были введены местные налоги на содержание объектов социальной сферы. Установление специальных налогов или целевое направление на финансирование образования определенных долей налоговых поступ-

лений было бы наилучшим механизмом реализации гарантий стабильности бюджетного финансирования этой отрасли.

Однако следует признать, что при существующем очень высоком уровне налогообложения вводить дополнительные налоги довольно сложно. Целевые налоги на финансирование образования можно ввести лишь при условии соответствующего сокращения других налоговых ставок (именно так в 1993 г. были введены обязательные платежи работодателей на медицинское страхование работающих). Однако ввести сейчас федеральный целевой налог для финансирования образования будет неизмеримо сложнее, поскольку для этого необходимо будет вносить изменения в Налоговый кодекс.

Следующий возможный способ стабилизации финансирования образовательной сферы - введение нормативов минимума расходов государства на образование - уже рассматривался в правительстве. В Президентском послании Федеральному Собранию 1995 г. прозвучали слова, что "впредь при формировании бюджета должен стать обязательным учет государственных минимальных стандартов - по основным показателям уровня жизни, затратам на науку, культуру, образование, медицинское обслуживание, экологию". В Программе Правительства РФ на 1995-1997 гг. в числе мер по совершенствованию механизма предоставления регионам федеральной помощи в 1996-1997 гг. названо "включение в методику определения размеров федеральной помощи регионам более объективных оценок потребностей территорий в бюджетных ресурсах на основе дифференцированных по территории социальных и бюджетных нормативов." Однако на сегодняшний день какие-либо реальные изменения в данном направлении отсутствуют.

Государственные социальные финансовые стандарты, регламентирующие минимальный уровень затрат на образование могут формироваться исходя из различных методических подходов. Первый подход основывается на определении подушевого минимального объема затрат государства, обеспечивающего покрытие минимального социального стандарта потребления образовательных услуг населением, установленного государством. Второй подход базируется на нормировании постатейных затрат на содержание учреждений образования.

Нужно заметить, что эти два подхода не альтернативны, а допускают совмещение и комбинирование. При определении нормативов по первому основанию, то есть при нормировании услуг на душу населения, возникают сложности из-за наличия су-

ществленных различий между регионами в доступности, объеме, качестве предоставляемой населению образовательных услуг.

Показатели обеспеченности населения учреждениями образования, показатели интенсивности их использования и соответственно размеры затрат на образование в расчете на душу населения сильно разнятся по регионам. Эти различия отражают, с одной стороны, разную степень урбанизированности регионов, особенности расселения, климата и т.п., а с другой стороны, - специфику экономического развития регионов, разную величину инвестиций, сделанных в прошлом в социальную инфраструктуру.

Если исходить из того, что государственные нормативы, определяющие гарантированный минимум затрат на образование в расчете на душу населения должны обеспечивать для всех граждан равные права в получении определенного (минимального или базового и т.п.) набора образовательных услуг, то значения таких нормативов должны быть одинаковыми для жителей разных регионов; допустимы лишь различия, обусловленные объективными факторами. В этом случае возникает проблема покрытия разницы между фактическими и нормативными затратами в различных регионах. Тем территориям, где фактические затраты окажутся ниже нормативных, придется увеличивать бюджетные расходы, и следовательно субвенции из федерального бюджета. А тем регионам, в которых фактические затраты окажутся выше нормативных, введение подобных нормативов мало чем поможет.

В случае, когда за основу для определения нормативов берется нормирование затрат на содержание существующей сети образовательных учреждений, то придется столкнуться с проблемой ножниц между фактическими размерами бюджетного финансирования образования и теми величинами, которые потребуются, если устанавливать хоть сколько-нибудь осмысленные и обоснованные нормативы.

Рассчитывать на серьезный рост бюджетных ассигнований в отрасли реально лишь при условии стабильного роста бюджетных доходов. Следовательно, нормирование затрат на содержание образовательных учреждений имеет наибольшие шансы стать реальностью только после преодоления кризисной ситуации в экономике. Тем более это справедливо по отношению к нормированию затрат по предоставлению определенного набора образовательных услуг в расчете на душу населения.

Разрабатываемые на федеральном уровне нормативы затрат на образование предусматривают установление для каждого региона гарантированных общих размеров его финансирования. На региональном уровне необходимо осуществить их дезагрегацию, то есть установить, во-первых, нормативы затрат по отдельным статьям расходов

образовательных учреждений, во-вторых, нормативы затрат, необходимых для предоставления некоторого набора образовательных услуг в расчете на душу населения.

Одной из главных причин невыполнения утвержденной системы социальных нормативов в регионах, была и остается слабая проработка комплекса вопросов, связанных с организационно-экономическим механизмом реализации на практике системы социальных нормативов. Прежде всего должна быть определена четкая система санкций за неисполнение такого рода нормативов, которые применялись бы к региональным руководителям, ответственным за финансирование сферы образования как из состава исполнительной, так и законодательной ветвей власти.

Кроме методического аспекта своего решения, проблема стабилизации бюджетного финансирования образования имеет и структурный аспект. Суть его заключается в следующем: обеспечить стабильные выплаты можно либо (1) путем максимальной централизации средств на федеральном уровне с последующей целевой передачей их в регионы и (или) непосредственно в учебные заведения, либо (2) путем максимальной мобилизации внутренних возможностей регионов при федеральном финансировании лишь федерального образовательного стандарта, понимаемого как средство обеспечения “единого образовательного пространства”. Вариант (1), несмотря на свою привлекательность для большинства регионов, являющихся получателями трансфертов, не соответствует существующему законодательству, в силу чего вероятность его реализации может быть оценена как незначительная. Вариант (2), поддерживаемый “продвинутыми” регионами, представляется более перспективным, так как требует законодательного закрепления и исполнения на практике федерального образовательного стандарта финансирования.

С учетом сказанного, рассмотрим более подробно реализуемость проанализированных в разделе 3 предложений по реформированию сферы образования в условиях намеченных выше вариантов сценария изменения условий проведения реформы.

I. Если один из приведенных подходов будет реализован, и расходы бюджетов всех уровней на финансирование образования в реальном исчислении станут стабильными, то в случае политического выбора на продолжение реформ вполне осуществимыми станут такие предложения как:

- последовательное разделение функций федерального, регионального и муниципального уровней управления;
- переход на 12-летнюю образовательную школу;

- придание общеобразовательным школам статуса самостоятельного экономического субъекта;
- введение государственного заказа в высшей школе.

II. Если достижение стабильного финансирования системы образования не будет сопровождаться политическим выбором на установку реформирования, очевидно, все рассмотренные предложения осуществляться не будут. Большинство образовательных учреждений (за исключением продвинутых) будут продолжать функционировать в сложившемся режиме, постепенно деградируя и снижая уровень образования населения.

III. Если будет выбрана установка на продолжение реформ, а обеспечить стабильность бюджетного финансирования не удастся, то наибольшую актуальность приобретут предложения по:

- развитию платности в школьном обучении;
- приданию общеобразовательным школам статуса самостоятельного экономического субъекта;
- введению системы многоучредительства образовательных учреждений;
- активизации негосударственных источников финансирования образовательной сферы.

С нашей точки зрения данный вариант развития событий, во-первых, достаточно близок к текущему состоянию, когда формальный призыв к реформам все еще сохраняется, а во-вторых, - наиболее вероятен в обозримой перспективе.

IV. Если установка на реформирование образования будет снята, а обеспечить стабильность бюджетного финансирования не удастся, то наиболее проходимыми станут предложения типа введение “государственного заказа” (а по сути - прежнего плана приема и выпуска) в высшей школе, развитие платности в обучении и т.п., представляющие собой вынужденные меры по поддержанию социальной стабильности в образовательной сфере.

Литература

1. Государственный социальный заказ, 1995. М.: НАН, 115 с.
2. Государство и негосударственные некоммерческие организации: формы поддержки и сотрудничества, 1997, М.: Сигналь, 167 с.
3. Днепров Э.Д., 1994, Четвертая школьная реформа в России, М.: Интерпракс, 248 с.
4. Днепров Э.Д., 1996, Школьная реформа между “вчера” и “завтра”, М.: МАРИОС, 720 с.
5. Концепция очередного этапа реформирования системы образования Российской Федерации (проект), 1997, М., 15 сентября, 57 с.
6. Концепция очередного этапа реформирования системы образования (проект), М.: декабрь 1997, 34 с.
7. Комментарии к Федеральным законам Российской Федерации “О благотворительной деятельности и благотворительных организациях” и “О некоммерческих организациях”, 1996, М.: “АИА - Принт”, 136 с.
8. Нецадин А.А. и др., 1995, *Лоббизм в России: этапы большого пути*. М.: Фонд развития парламентаризма в России.
9. Паппе Я.Ш., 1994, *Общероссийские экономические элиты: схематический портрет*, Доклад, подготовленный по заказу Фонда науки и техники г. Эденхаузен (ФРГ).
- 10.Рождественская И.А., Шишкин С.В., 1995, *Социально-культурная сфера в переходный период*, Рукописный отчет, подготовленный для Центра институциональных реформ и неформального сектора Мэрилендского университета, США.
- 11.Рождественская И.А., Шишкин С.В., 1996, *Реформы в социально-культурной сфере: в чьих интересах?* // Вопросы экономики, № 1, с.33-46.
- 12.Рудник Б., Шишкин С., Якобсон Л., 1996, *Приватизация в социально-культурной сфере: проблемы и возможные формы* // Вопросы экономики, № 4, с.18-32.
- 13.Becker, G., 1983, *A Theory of Competition Among Pressure Groups for Political Influence* // Quarterly Journal of Economics, № 2, p.371-400.
- 14.Olson, M., 1982, *Rise and Decline of Nations*, New Haven, CT: Yale Univ. Press.
- 15.Peregudov, S., 1994, *Business Interest Groups and the State in USSR and Russia: A Change of the Model*, Paper presented at the 15th World Congress of International Political Science Association.

16. Romer, T. and Rosenthal, H., 1979, *Bureaucrats vs. Voters: On the Political Economy of Resource Allocation by Direct Democracy* // Quarterly Journal of Economics, № 3, p.562-587.
17. Weingast, B., Shepsle, K. and Johnson, C., 1981, *The Political Economy of Benefits and Costs: A Neoclassical Approach to Distributive Politics* // Journal of Political Economy, № 3, p.642-664.
18. Powell, M.A. , 1997, *Evaluating the National Health Service*. L.: Open Univ. Press.

Приложения

Динамика бюджетной задолженности по заработной плате в социально-культурной сфере в 1998 г.

Бюджетная задолженность по заработной плате	на 1.01	на 1.02	на 1.03	на 1.04	на 1.05	на 1.06	на 1.07	на 1.08	на 1.09	на 1.10	на 1.11	на 1.12	на 1.01.99
Всего, млн. руб.	6954	6318	7638	8944	9507	11034	12979	14879	18596	20929	22094	22093	19732
<i>в том числе:</i>													
Отрасли социальной сферы	4632	3986	5230	6434	6983	8423	10311	12060	15507	17625	18726	18726	16517
<i>из них:</i>													
образование	1382	958	1628	2263	2551	3206	4248	4955	4886	5553	6129	6272	5523
здравоохранение	574	281	611	858	976	1338	1827	2447	2990	3495	3636	3574	2920
культура и искусство	132	80	168	246	289	387	514	660	744	836	895	907	776

Источник: Госкомстат России

Забастовочное движение в отраслях социальной сферы в 1998 г.

	январь	февраль	март	апрель	май	июнь	август	сентябрь	октябрь	ноябрь	декабрь
Число организаций, участвовавших в забастовках:											
Образование	188	46	35	852	319	41	18	2333	4052	2086	1806
Здравоохранение	13	-	-	20	-	-	7	22	64	25	13
Число вовлеченных работников, (тыс. чел.):											
Образование	8,3	2,0	1,3	28,4	13,1	0,8	0,1	72,6	125,2	59,0	50,1
Здравоохранение	3,4	-	-	2,0	-	-	0,3	0,6	11,9	2,4	2,5

Источник: Госкомстат России

Сфера профессионального образования (1995-1998)

	1995/96	1996/97	1997/98	1998/99	1998/99 в % к 1997/98
1. Государственные высшие учебные заведения					
<i>Число учебных заведений</i>	569	573	578	580	100,3
<i>в них студентов, тыс.чел.</i>	2655	2802	3046	3347	110,0
<i>Прием, тыс.чел.</i>	629	674	748	832	111,2
<i>Выпуск специалистов, тыс.чел.</i>	396	415	436	471	108,0
2. Негосударственные высшие учебные заведения					
<i>Число учебных заведений</i>	193	244	302	334	110,6
<i>в них студентов, тыс. чел.</i>	135	162	202	251	124,3
<i>Прием, тыс. чел.</i>	52	55	66	81	122,7
<i>Выпуск специалистов, тыс.чел.</i>	8	13	21	30	142,9
Государственные средние специальные учебные заведения					
<i>Число учебных заведений</i>	2612	2608	2593	2584	99,7
<i>в них студентов, тыс. чел.</i>	1923	1976	2011	2052	102,0
<i>Прием, тыс.чел.</i>	665	662	685	707	103,2
<i>Выпуск специалистов, тыс.чел.</i>	473	494	538	545	101,3

Источник: Госкомстат РФ