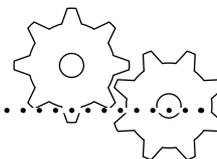




Образование и общество



Татьяна Львовна Клячко, директор Центра экономики непрерывного образования Академии народного хозяйства при Правительстве РФ, доктор экономических наук

ОБРАЗОВАНИЕ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ: ПРОБЛЕМЫ И ТЕНДЕНЦИИ РАЗВИТИЯ В НАЧАЛЕ XXI ВЕКА

Россия — страна с высоким уровнем образования населения. Число тех, кто имеет высшее и среднее профессиональное образование среди населения старше 15 лет, выросло с 1989 по 2002 г. (годы переписей) в 1,4 раза.

В 2009 г. удельный вес лиц с высшим образованием (включая послевузовское) среди занятого населения составил 28,2%, со средним профессиональным — 27,1%. Таким образом, среди занятых удельный вес лиц с высшим и средним профессиональным образованием достиг 55,3%, т.е. превысил половину. По показателю удельного веса лиц с высшим и послевузовским образованием в занятом населении Россия занимает четвёртое место в мире, уступая только Норвегии, США и Нидерландам¹.

По числу студентов вузов — 523 на 10 000 человек населения Россия занимает второе место в мире после США. Если прибавить к ним студентов учреждений среднего профессионального образования, то получим 673 студента на 10 тысяч населения и мировое лидерство по этому показателю.

¹ Индикаторы образования. Статистический ежегодник. М.: ГУ-ВШЭ, 2007.

Изменения в уровне образования населения и в системе образования

По индексу развития человеческого потенциала (ИРЧП) Россия в 2007 г.² заняла 71 место в мире из 182 стран. В значительной мере то, что Россия теперь входит в число стран с высоким уровнем человеческого потенциала, обусловлено достаточно высокими показателями образования населения, хотя решающим, конечно, был рост подушевого ВВП в последние годы.

Самая большая проблема Российской Федерации — здоровье нации, ожидаемая продолжительность жизни россиян при рождении: 118-е место по этому показателю не даёт ей занять более высокие позиции по ИРЧП. Между тем состояние здоровья нации, в частности, высокий уровень смертности населения в трудоспособном возрасте в России — это, по большому счёту, также проблемы образования, его качества.

Демографический фактор вообще сильно влияет на показатели деятельности системы образования в России. Если в дошколь-

² Доклад о развитии человека 2009. UNDP, 2009.



ном образовании длительный спад контингентов закончился и даже наметилась некоторая тенденция роста числа детей, посещающих детские образовательные учреждения, то в школах число учащихся продолжает сокращаться.

Вместе с тем охват детей 5–6 лет дошкольным образованием остаётся низким — он не превышает 70%, что привело в 2004 г. к постановке вопроса о введении в России предшколы, особенно для детей из малообеспеченных детей, с тем чтобы подготовить их к обучению в общеобразовательной школе. Эта мера позволила бы выровнять стартовые условия для учащихся из разных доходных групп населения, повысить качество образования в начальной школе.

Общее образование

В последние годы различные меры по реструктуризации сети привели к существенному сокращению числа школ: с 2000/01 по 2009/10 учебный год оно уменьшилось почти на 15,7 тыс. При этом вплоть до 2007/08 учебного года число учащихся, приходящихся на одного учителя, сокращалось (до 9,5 учащихся), однако с 2008 г. оно стало расти, составив в 2009/10 учебном году 10,5:1.

В 2010 г. по этому показателю система общего образования вышла на уровень 2003/04 учебного года, не достигнув даже уровня 2000/01 учебного года: 11,6 учащихся, приходящихся на одного учителя.

Тем не менее, по европейским и американским меркам (что более существенно, так как США, также как и Россия, — географически большая страна) данный уровень считается крайне низким. Соответственно,

можно было бы сделать вывод, что действующая в России сеть школ нуждается в дальнейшей оптимизации. Однако этот процесс сталкивается с серьёзными ограничениями, как социальными, особенно в дотационных регионах с высоким уровнем безработицы, когда высвобожденные учителя не могут найти другую работу, так и расселенческими — отсутствием дорог, плотностью населения (США имеют эффективную сеть школ благодаря хорошим дорогам). В то же время возрастная структура учительских кадров, которая сложилась к настоящему моменту, не может не вызывать тревоги, поскольку почти 50% работающих учителей это лица пенсионного (17,8%) и предпенсионного возраста (32,1%).

Рост числа учащихся, приходящихся на одного учителя, с 9,5 до 10,5 в последние два года связывают с введением новой системы оплаты труда, а также с реализацией в тридцати одном субъекте Российской Федерации комплексного проекта модернизации образования (КПМО) в рамках Приоритетного национального проекта «Образование» (ПНПО). Однако представляется, что дело не только в ПНПО: и в регионах, которые в него не входили, протекали сходные процессы.

Среднее профессиональное образование

В 2009 г. начало расти число учреждений СПО, причём эта тенденция характерна как для государственного, так и негосударственного секторов, несмотря на то, что численность учащихся снижалась в обоих из них. Число государственных и муниципальных учреждений среднего профессионального

образования увеличилось на 29, негосударственных — на 53. Пока ещё рано оценивать данное явление, но возможно, что рост числа учреждений СПО стал ответом на полномасштабное введение единого экзамена: те учащиеся школ, которые считают, что у них нет хороших шансов получить высокие результаты на ЕГЭ, теперь идут в учреждения СПО, чтобы затем, не сдавая единого экзамена, поступить в вуз. Это привело к созданию СПО при вузах. Таким образом, стали формироваться пути поступления в вуз в обход ЕГЭ: как показывают социологические исследования, из 76% выпускников учебных заведений СПО, которые считают целесообразным продолжить учёбу, 91% собираются поступать в вуз, что составляет почти 70% от общего числа окончивших.

Высшее профессиональное образование

В системе высшего профессионального образования в 2000–2009 гг. произошли следующие изменения.

Приём в высшие учебные заведения стал снижаться только в 2008/09 учебном году: в государственные и муниципальные вузы он снизился на 21,3 тыс. человек (на 1,5%) в основном за счёт студентов, принятых на дневную форму обучения, сокращение приёма на которую составило 47,7 тыс. человек (6,7%). При этом численность принятых на заочную форму обучения в 2008 г. увеличилась на 29,8 тыс. студентов, или на 5,1%. В негосударственном секторе приём сократился на 18,7 тыс. чел.

В 2009/10 учебном году эта тенденция стала ещё более выраженной — в государс-

твенные и муниципальные вузы приём сократился на 33 тыс. человек, при этом на очную форму обучения он снизился на 20 тыс. человек, на вечернюю — на 8 тыс. человек, а на заочную — на 5 тыс. человек. Вместе с тем, несмотря на сокращение, приём в вузы продолжал стабильно превышать число выпускников средних школ. Более того, разрыв между числом выпускников школ и числом принятых на первый курс вузов не только не сокращается, а продолжает расти.

Это указанное превышение обусловлено тем, что всё больше выпускников образовательных учреждений НПО и СПО поступают в вузы. Можно предположить, что ухудшающаяся для вузов демографическая ситуация будет и дальше способствовать тому, что они будут всё охотнее принимать к себе тех, кто закончил ПТУ и ссузы.

В целом можно заключить, что вузы начали сталкиваться с новой для себя ситуацией, хотя многие процессы ещё по инерции развиваются по старой схеме. Особенно сильно демографический спад пока сказался на негосударственном секторе высшего образования, но и для государственных (муниципальных) вузов он стал более заметным. В самих государственных вузах увеличивается удельный вес заочной формы обучения, вечерняя форма обучения продолжает терять студентов. Пока ещё сохраняется превалирование платных студентов как в контингенте, так и в приёме в государственные и муниципальные вузы. Но сокращение платного приёма было более выраженным по сравнению с бюджетным. Здесь, конечно, свою роль сыграл экономический кризис, когда резкое снижение бюджетного приёма могло вызвать негативную реакцию населения, особенно

при переходе ЕГЭ в штатный режим. И было сделано всё, чтобы избежать в общественном сознании увязки введения полномасштабного ЕГЭ с уменьшением числа бюджетных мест в государственных и муниципальных вузах, т.е. с сокращением доступности бесплатного высшего образования.

Несмотря на изменение демографической ситуации, с одной стороны, и происходящие организационные изменения (например, введение ЕГЭ), с другой, доля бюджетного приёма в государственные и муниципальные вузы с 2000 г. по 2009 г. постоянно снижалась — с 51,5% до 41,1%, однако в 2010 г. она немного повысилась — до 42,1%.

В высшем образовании до последнего времени явно или неявно превалировала идея обеспечения доступности, под которую оформились все организационно-экономические механизмы. Расширение доступности, особенно за счёт студентов, платящих за своё обучение, решало для вузов ещё одну проблему: компенсировало — до 2005 года — острую нехватку бюджетных средств. Однако после того, как формально задача обеспечения доступности была решена — Россия перешла фактически ко всеобщему высшему образованию, — в полной мере встал вопрос о качестве подготовки специалистов³. Представляется, что в ближайшей перспективе именно задача повышения качества начнёт формировать требования к изменению экономики высшей школы. Всё отчётливее встает вопрос о доступности именно качественного высшего образования

³ В последние годы требование повышения качества высшего образования всё активнее звучит как требования работодателей.

для различных слоёв и групп населения. Однако, как показал опыт последних лет, государственные высшие учебные заведения в своей массе к такому изменению задач пока не готовы. Возможно, именно этим объясняется стремление выделить в высшем образовании некую подсистему (федеральные университеты, национальные исследовательские университеты, инновационные вузы), которая должна стать локомотивом перемен. И именно в эту подсистему должны быть направлены основные бюджетные средства. Новая стратегия состоит, как можно судить, в том, чтобы выделить наиболее жизнеспособные элементы, сосредоточив на них основные усилия (в том числе финансовые) по превращению этих вузов в вузы высокого (в идеале — мирового) уровня. После того как эта задача будет решена (если она будет решена), можно будет перейти к вопросам трансформации остальных высших учебных заведений. В значительной мере этому подходу отвечает и стремление (явное со стороны Минфина) передать значительную часть вузов в ведение субъектов РФ, обосновывая это тем, что их деятельность ориентирована, прежде всего, на региональные потребности (педагогические вузы, вузы культуры и т.п.).

Финансирование образования

В 2000–2009 гг. расходы на образование росли как из государственных, так и из частных источников. С 2000 по 2003 г. доля бюджетных расходов на образование в ВВП увеличилась с 2,9% до 3,8%, а затем начинается её постепенная стабилизация при росте абсолютных объёмов. В 2009 г. расходы консоли-

дированного бюджета на образование выросли на 7,1% по сравнению с 2008 г. в то время как валовой внутренний продукт (ВВП) сократился на 7,9%. Это привело к росту доли бюджетных расходов на образование в ВВП до 4,6%. В 2010 г. эта доля немного снизилась.

Частные расходы на образование в России в статистике фиксируются как «Объём платных услуг системы образования» с учётом оценки скрытой и неформальной деятельности. Динамика объёма платных услуг системы образования показывает их стабильный рост, причём его темпы до последнего времени были сопоставимы с темпами роста бюджетных расходов на образование.

Динамика бюджетных расходов на образование

Доли бюджетных расходов на начальное и среднее профессиональное образование в ВВП в 2004–2009 гг. были практически стабильными. Доля бюджетных расходов на дошкольное образование выросла за рассматриваемый период практически на треть. Что касается доли бюджетных расходов на общее образование в ВВП, то она увеличивалась, но незначительно. А вот доля расходов в ВВП на высшее и послевузовское профессиональное образование весь период стабильно росла, увеличившись с 0,45% ВВП в 2004 г. до 0,89% ВВП в 2009 г., т.е. фактически удвоилась.

В 2004–2010 гг. в консолидированном бюджете на образование доля расходов на дошкольное образование росла (так же как и в ВВП), в то время как на общее образование оставалась по сути дела неизменной.

В этот же период времени доля расходов на НПО в консолидированном бюджете на образование постоянно снижалась, что в значительной мере может быть объяснено интеграцией части учреждений НПО и СПО, переданных в ведение субъектов РФ.

Доля расходов на среднее профессиональное образование в консолидированном бюджете на образование весь период была достаточно стабильной, а в последние годы даже демонстрировала небольшую тенденцию к росту.

Что касается доли расходов на высшее и послевузовское профессиональное образование в консолидированном бюджете на образование, то она заметно выросла в период с 2004 г. по 2007 г. — с 13,0% до 17,9%, затем в 2008 г. немного снизилась до 17,7%, а в 2009 г. заметно повысилась до 19,4% и сохранилась на этом уровне в 2010 г.

В целом можно сделать вывод, что начиная с 2004 г. бюджетные расходы на образование в значительной мере перераспределялись в пользу высшего и послевузовского профессионального образования, что было обусловлено не столько изменением численности студентов, обучающихся на бюджетной основе, сколько структурными изменениями в системе высшего образования и стремлением догнать по показателям удельного финансирования (финансирования в расчёте на одного студента) страны ОЭСР с тем, чтобы повысить конкурентоспособность российского высшего образования на мировом образовательном рынке.

Высшее и послевузовское профессиональное образование — федеральная зона ответственности, поэтому в расходах *федерального бюджета* на образование расходы

именно на этот уровень занимали и занимают подавляющее место.

Вместе с тем следует учитывать, что реальные бюджетные расходы на профессиональное образование в 2004–2010 гг. были существенно ниже номинальных⁴.

При росте номинальных расходов реальные бюджетные расходы стали снижаться в системе НПО в 2007 г., в СПО и ВПО — в 2009 г.

В силу того, что практически все учреждения НПО и часть учреждений СПО с 2004 г. были переданы (передаются) в ведение субъектов РФ, ухудшение экономической ситуации и снижение бюджетного финансирования образования могут подтолкнуть регионы к более активной реструктуризации невузовского (начального и среднего) профессионального образования — формированию интегрированных учебных заведений, реализующих как программы НПО, так и СПО. Однако во многих субъектах РФ процесс натолкнется на сложившуюся отраслевую организацию системы образования, низкую транспортную доступность, отсутствие общежитий и слабую территориальную мобильность российской молодежи, особенно в системе НПО, где возраст учащихся составляет 15–17 лет.

Необходимость переориентировать профессиональное образование на задачи инновационного развития требует существенно увеличить финансирование этой сферы с

⁴ Реальные расходы на дошкольное и общее образование также были существенно ниже номинальных. Но мы делаем акцент на бюджетных расходах на профессиональное образование, поскольку модернизацию экономики России связывают прежде всего с изменениями в профессиональном образовании, хотя без изменений на других уровнях образования вряд ли удастся добиться успеха в этой области.

тем, чтобы сделать возможным переход на новую структуру подготовки кадров за счёт обновления материально-технической базы, прежде всего НПО и СПО, где реальные расходы росли достаточно медленно, а также переподготовки преподавательского корпуса системы профессионального образования, насыщения профессионального образования современными информационными технологиями. В связи с этим особого внимания потребует система повышения квалификации и профессиональной переподготовки кадров для тех, кто переобучается на бюджетной основе. Здесь реальные бюджетные расходы сокращались уже в докризисный период — с 2007 г. Между тем посткризисное развитие и обеспечение перехода экономики на инновационный путь предполагают не только резкое повышение численности учащихся в системе непрерывного профессионального образования, что само по себе повлечёт за собой серьёзную перестройку программ профессиональной переподготовки и повышения квалификации преподавателей, но и качественно новый уровень организации обучения, принципиально иные образовательные технологии. Соответственно, и здесь возникает задача «переобучения тех, кто учит», с одной стороны, и привлечения в эту сферу новых — современных — преподавательских и управленческих кадров, с другой.

Динамика внебюджетных доходов системы образования

Все последние годы структура внебюджетных доходов системы образования сохраняется практически неизменной: примерно четверть (суммарно) внебюджетных средств поступает в дошкольное, общее и начальное

профессиональное образование, ещё четверть — в среднее профессиональное образование и половина — в высшее.

Объёмы внебюджетных доходов за счёт платных услуг в системе образования росли практически теми же темпами, что и объёмы бюджетного финансирования данной сферы. Другими источниками внебюджетного финансирования, помимо родительской платы, в дошкольном, общем и среднем профессиональном образовании были спонсорские средства, но их доля была и остаётся крайне незначительной. Учреждения начального профессионального образования небольшие внебюджетные доходы получали от реализации продукции собственного производства, а также от обучения взрослого населения. В ряде случаев в учебные заведения НПО вкладывают средства крупные бизнес-структуры, остро нуждающиеся в рабочих кадрах. Однако в общем объёме бюджетного и внебюджетного финансирования, идущего в систему НПО, доля бизнеса незначительна, составляя не более 5–7%. В высших учебных заведениях ситуация несколько отличалась от других уровней образования, хотя и здесь во внебюджетных доходах преобладали средства населения.

В 2006–2008 гг. структура внебюджетных доходов вузов, судя по вузам, которые в этот период были подведомственны Рособразованию, претерпела существенные изменения.

Все рассматриваемые годы (2006–2008 гг.) основным (преобладающим) источником внебюджетных доходов вузов Рособразованию были доходы от платных студентов. Вместе с тем в 2007 г. по сравнению с 2006 г. выросли прочие доходы вузов (с 21,44% до 28,04%), в которых львиную

долю составляли доходы от выполнения научно-исследовательских работ. В 2008 г., напротив, эта доля резко упала (до 13%), а доля доходов от оказания платных услуг резко выросла. Эти изменения были реакцией на начавшийся кризис, когда у вузов резко сократились заказы на НИР и НИОКР, поступающие из негосударственного сектора. Таким образом, свёртывалось частно-государственное партнёрство в сфере научных исследований и разработок, которое начало развиваться в годы экономического подъёма.

В целом изменения показывают неустойчивость экономического положения тех вузов, которые больше ориентированы на проведение НИР и НИОКР по сравнению с вузами, ориентированными на обучение платных студентов.

Таким образом, можно сделать вывод, что реформирование высшей школы, направленное на развитие в ней научных исследований, пока имеет достаточно слабую основу. И не случайно, что национальные исследовательские университеты финансируются в основном за счёт бюджетных средств. Кроме того, социологические исследования показывают, что в подавляющем большинстве вузов управленцы, отвечающие за научные исследования, считают, что науку в вузе должно финансировать государство, и не расположены искать заказы со стороны бизнес-структур. При этом география расположения вузов, в которых проводилось исследование, была крайне разнообразной, в него входили как московские, так и региональные вузы.

Внебюджетные доходы прежде всего поступают в вузы Москвы и Санкт-Петербурга; впрочем, это неудивительно, поскольку здесь сосредоточены и основные объёмы

доходов, получаемых системой образования от оказания платных услуг.

Между объёмами платных услуг системы образования, оказываемых населению, и внебюджетными доходами вузов существует достаточно выраженная зависимость.

Зарботная плата работников образования

Одним из механизмов привлечения квалифицированных кадров в систему образования должно было стать повышение заработной платы её работников на основе новой отраслевой системы оплаты труда. Однако, к сожалению, этого не произошло. Это хорошо показывает сопоставление динамики заработной платы работников образования в 2004–2008 гг. и в начале 2010 г.

В 2009 г. среднемесячная заработная плата в образовании составила 13 312 рублей, увеличившись по сравнению с 2008 г. на 17,5% и достигла 65,8% от среднемесячной заработной платы по экономике.

Данные Росстата по заработной плате показывают, что все усилия последних лет в общем и начальном профессиональном образовании ощутимых результатов не дали: в 2005 г. среднемесячная заработная плата учителей в основной и старшей школе составляла 61% от среднемесячной заработной платы в экономике, в первой половине 2010 г., т.е. через пять лет, этот уровень немного повысился до 61,6% (если говорить о среднероссийских показателях). В начальном профессиональном образовании уровень заработной платы оказался ещё ниже, чем в общем образовании, за исключением Северо-Кавказского округа. Только в высшем

образовании в двух федеральных округах заработная плата сравнялась со средней по экономике, но в целом по Российской Федерации она всё ещё составляет чуть больше 90%. Это означает, что привлекательность образования как сферы приложения высококвалифицированного труда продолжает оставаться достаточно низкой, особенно в общем и начальном профессиональном образовании. Это приводит к тому, что учительский корпус практически не обновляется, и «новую школу» должны создавать те, кто допустил снижение качества образования в старой. Аналогичная ситуация складывается в начальном профессиональном образовании: изменение структуры подготовки рабочих кадров сдерживается, в том числе тем, что преподавательский корпус не имеет стимулов для лучшей работы, а его квалификация недостаточна для обучения кадров для высокотехнологичных производств.

Финансирование образования в России и странах ОЭСР

В странах ОЭСР доля расходов на образование в ВВП — государственных и частных — в последние годы стабилизировалась на уровне в среднем 5,7%. При этом данный показатель колеблется по странам от 2,7% ВВП (Турция) до 7,4% ВВП (США). Таким образом, Россия несколько отстаёт от стран ОЭСР по средним значениям доли расходов на образование в ВВП, но находится в «интервале допустимых значений». Кроме того, Россия сильно отстаёт от стран ОЭСР по доле расходов в ВВП на общее и начальное профессиональное образование, где речь идёт преимущественно о государственных

(бюджетных) расходах. Средний по ОЭСР показатель в данном случае приближается к 3,4% ВВП, в то время как в России он, поднявшись с 1,95% в 2004 г. до 2,2% в 2009, в 2010 г. вновь снизился до 2,0%.

Доля государственных расходов на (среднее и высшее профессиональное образование в ВВП в России в 2007–2010 гг. фактически сравнялась со средним показателем по ОЭСР, равным 1,0% ВВП: в 2008 г. эта доля в России составила 0,96% ВВП, а 2010 г. она может достигнуть 1,06% ВВП. Вместе с тем по абсолютной величине расходы на среднее и высшее профессиональное образование в России весь период 2006–2009 гг. достаточно сильно уступали ведущим странам ОЭСР, а также Бразилии — стране, которая наиболее близка к нам как по индексу развития человеческого потенциала, так и по параметрам развития системы высшего образования.

Институциональные преобразования в системе образования

Переход к уровневой системе ВПО.

Участие России в Болонском процессе

25 октября 2007 г. Президент России подписал закон о введении уровневой системы высшего профессионального образования. Этот закон устанавливает самостоятельные уровни высшего образования с отдельными государственными стандартами с присвоением квалификации «бакалавр» (1-й уровень) и «магистр» либо «специалист» (2-й уровень — с углублённой профессиональной специализацией). Лицензирование и государственная аккредитация вузов по программам бакалавриата, магистратуры

и специалитета должны осуществляться раздельно.

Согласно закону устанавливаются следующие сроки обучения: четыре года для бакалавриата и два года для магистратуры. Специалист должен учиться не менее пяти лет. Для некоторых направлений подготовки, например медицинских, возможно установление других сроков. Доступ в аспирантуру предусмотрен только для имеющих квалификацию «магистр» или «специалист».

Переход на новую модель имеет смысл только в том случае, если он сопровождается серьёзным изменением программ и принципов организации системы высшего образования. Бакалавриат становится элементом *всеобщего* и *общего* высшего образования, спрос на которое в России в настоящее время очевиден — получение высшего образования фактически стало социальной нормой (о качестве этого высшего образования речь здесь не идёт). В бакалавриате предполагается наличие широких специальностей при доминировании бюджетного финансирования. Напротив, в магистратуре речь должна идти об узкой специализации и целевом финансировании (частном, корпоративном, государственном). Целевой характер магистратуры позволил бы решить пресловутую задачу «работы выпускника по специальности», ведь в 17 лет точно выбрать сферу своей деятельности за 5–6 лет до выпуска практически невозможно, но это вполне возможно при поступлении взрослого человека, имеющего опыт работы, в двухлетнюю магистратуру.

Для Евросоюза важнейшим является не столько единство структуры подготовки студентов по схеме бакалавриат-магистратура,

а введение единых жёстких требований к качеству образования, прозрачность критериев качества для всех стран-участников и обеспечение эффективного контроля. В странах ЕС хорошо понимают выгоды от интеграции, связанные с обеспечением мобильности студентов и преподавателей, концентрацией ресурсов, повышением эффективности их использования. В этом контексте ведущую роль играют два элемента Болонского процесса: развитие модульной структуры образовательного процесса и создание единой системы зачётных единиц (кредитов), которые должны обеспечить как возможности гибкого выстраивания образовательных траекторий, так и единые измерители качества полученных знаний.

Для России участие в Болонском процессе было политически мотивированным, вопросы реальной интеграции рынков труда и рынков образования для неё стояли далеко не столь остро по сравнению со странами Евросоюза. До сих пор распространение в России внутривузовских систем контроля качества имеет во многом формальный характер, уровень академической мобильности студентов и преподавателей даже между российскими вузами остаётся низким. Достаточно трудно осуществляется и переход к модульному принципу построения учебных программ, и введение системы зачётных единиц (кредитов), что позволило бы индивидуализировать образовательные траектории студентов. В основном в российской системе высшего профессионального образования сохраняются по большей части традиционные технологии организации образовательного процесса, что также ограничивает возможности полноценного вхождения Рос-

сии в европейское образовательное пространство и снижает её шансы на развитие экспорта высшего образования.

Единый государственный экзамен

12 февраля 2007 г. Президентом России был подписан Федеральный закон «О внесении изменений в Закон Российской Федерации «Об образовании» и Федеральный закон «О высшем и послевузовском профессиональном образовании» в части проведения Единого государственного экзамена». Согласно этому Закону с 2009 г. ЕГЭ был введён в штатный режим и стал основной формой аттестации выпускников общеобразовательных школ, по которой их теперь принимают в вуз. Помимо ЕГЭ осуществляется приём в вузы победителей предметных олимпиад.

Представляется, что приравнивание результатов определённых олимпиад к ЕГЭ вполне допустимо. Здесь только необходимо чётко оговорить статус этих олимпиад и не давать его размывать — например, это могут быть всероссийские и международные олимпиады с независимым судейством, но не могут быть различные областные и республиканские олимпиады, где уровень и независимость судейства трудно проверяемы. Введение же дополнительных испытаний рядом вузов (кроме творческих и имеющих специфические требования к здоровью абитуриентов — например, подготовка лётного состава), на наш взгляд, может серьёзно дискредитировать саму идею ЕГЭ в глазах населения. Во-первых, в эти вузы нельзя будет поступить, только послав в них документы, потребуется личное присутствие абитуриента, что существенно повысит расходы насе-

ления на поступление в указанные — статусные — высшие учебные заведения и делает их недоступными для детей из малообеспеченных семей. Во-вторых, наличие дополнительного барьера может породить коррупцию, снизить которую во многом был призван ЕГЭ. Немаловажно и то, что коррупция может вырасти именно в наиболее престижных вузах, что, несомненно, в очередной раз обманет ожидания населения. Что касается ЕГЭ, то его результаты для данной части вузов будут сильно обесценены. Представляется, что это, в принципе, может подорвать к ним (так же как и к ЕГЭ) доверие и выпускников школ, и их семей.

В 2008 г. единый госэкзамен проводился во всех субъектах РФ, однако ещё далеко не все вузы при приёме основывались исключительно на его результатах. Часть вузов учитывала баллы ЕГЭ, но основными для них были оценки, полученные абитуриентами на их собственных экзаменах.

В 2009 г. ЕГЭ первый год проводился в штатном режиме, и все вузы принимали по результатам сдачи ЕГЭ (при этом 24 вузам было разрешено проводить дополнительные испытания по профильным предметам).

В связи с введением ЕГЭ в штатный режим были установлены следующие правила выдачи аттестатов об окончании средней школы. Если выпускник не сдал один из двух обязательных ЕГЭ, т.е. получил баллы ниже установленного минимума, он вправе был один раз пересдать этот предмет. Если не были набраны необходимые минимальные баллы сразу по двум обязательным экзаменам (русскому и математике), выпускник не имеет права на пересдачу и может попытаться сдать эти предметы только на следующий

год. В этом случае выпускник в текущем году не получает свидетельства о сдаче ЕГЭ, а вместо аттестата ему выдаётся справка об обучении в школе.

Если выпускник, сдавая любой предмет по выбору (не русский язык и не математику), получает оценку ниже минимального числа баллов, он может пересдавать экзамен только на следующий год.

Если выпускник по двум обязательным предметам наберёт баллы выше установленного минимального порога, а по предмету (предметам) по выбору — ниже, он всё равно получит аттестат.

Таким образом, правила сдачи ЕГЭ неявно устанавливают, что в российской средней школе получение аттестата зрелости и окончания школы возможно с установленного порога по обязательным предметам — русскому языку и математике⁵. За знания по другим предметам школа теперь фактически ответственности не несёт. Более того, правила сдачи ЕГЭ не определяют, где и как выпускники школ, не сдавшие русский язык и математику, должны добрать те знания, которые они не получили по разным причинам. При этом не совсем ясно, как будет определяться, где плохая работа учащегося, а где — учителя, школы. Столь же непонятной остаётся и ситуация с предметами по выбору, не установлено, где и как должен доучиваться выпускник школы, чтобы сдать эти предметы.

Между тем 24.07.2007 г. принят Закон «О внесении изменений в отдельные законо-

⁵ Правила также не показывают, как связана выдача аттестата зрелости и баллы ЕГЭ с результатами, которые выпускник школы показывал в течение всего срока его обучения в школе.

дательные акты Российской Федерации в связи с установлением обязательности общего образования», который возлагает ответственность за получение полноценных знаний в объёме средней школы на государство в лице государственного образовательного учреждения общего образования. Перекладывание этой проблемы на учащихся и их семьи ставит под удар прежде всего детей из малообеспеченных семей, которые не могут «добрать» необходимые для сдачи ЕГЭ знания на платной основе. Соответственно, для этих детей не определены их дальнейшие образовательные и профессиональные пути. Точнее, поскольку для поступления в учебные заведения среднего профессионального образования требуется наличие аттестата зрелости, не сдавшие обязательные предметы могут рассчитывать только на учёбу в учреждениях НПО. Получившие аттестат, но не набравшие необходимые баллы по предметам по выбору смогут поступать в учреждения СПО.

В значительной мере многие неопределённости, связанные с последствиями введения ЕГЭ, привели к тому, что 2008-й и 2009-й годы в системе образования могли по праву называться годами, прошедшим под знаком единого госэкзамена. Борьба против ЕГЭ и вокруг ЕГЭ была резко активизирована весной—летом 2008 г. Во многом этому способствовали опубликованные результаты ЕГЭ-2008 г. В 2008 г. математику не сдали 23,5%, русский язык — 11,2% (напомним, это обязательные предметы). Из предметов по выбору самые плохие результаты были показаны по литературе — почти 25,5% двоек. Это означало, что около

трети выпускников школ не получили бы аттестаты зрелости и не смогли бы поступать в вузы, не действующее в 2008 г. правило «плюс один балл». Учитывая, что получение высшего образования в России стало социальной нормой, такой результат стал шокирующим для общества не столько из-за того, что оно увидело, что качество школьного образования резко упало, а потому, что поступление в вуз вновь начало превращаться для многих семей в недостижимую мечту. Единый экзамен из механизма расширения доступности высшего образования, как это подчёркивалось все годы проведения эксперимента по ЕГЭ, разом превратился в общественном мнении в барьер на переходе из школы в вуз.

Это, на наш взгляд, было главной причиной начавшейся ожесточённой борьбы против ЕГЭ. Остальные причины, такие, как недостаточно профессиональное составление контрольно-измерительных материалов (КИМов), коррупция и т.п., не вызвали бы такой поддержки борьбы против ЕГЭ со стороны родителей и педагогической общественности. Был подан иск против ЕГЭ в Верховный суд, собирались подписи за отмену ЕГЭ (в Кемеровской области, например, было собрано более 40 тыс. подписей), подготовлен законопроект, который предлагал сделать сугубо добровольной как сдачу ЕГЭ для выпускников школ, так и приём его результатов вузами. Углубление экономического кризиса привело к осторожному противодействию ЕГЭ со стороны региональных органов управления образованием, которые стали опасаться, что, если 25–30% выпускников школ не смогут сдать единый экзамен,

то возникнет угроза массовой молодёжной безработицы, криминализации молодёжной среды, усиления потребления наркотиков и т.п. Для вузов в ситуации кризиса недобор столь значительного числа студентов (до 200 тыс. чел.) также был чреват крайне негативными экономическими и социальными последствиями, если учитывать возможные сокращения как внебюджетных доходов вузов, так и их педагогического персонала.

Вместе с тем ЕГЭ остаётся в России практически единственным символом проводимых реформ в сфере образования. (Кроме единого экзамена к ключевым реформам в секторе можно также отнести введение нормативного подушевого финансирования в общем образовании и новой системы оплаты труда. Однако эти меры всё ещё не реализованы до конца и при сокращении бюджетных расходов во многом утрачивают свою эффективность, в первую очередь, это касается стимулирующей роли заработной платы.)

Выход из сложной ситуации был найден в резком снижении требований на едином экзамене. В 2009–2010 гг. результаты ЕГЭ могут быть расценены как существенное, хотя и неявное поражение его идеи. Всего 2,76–2,1 и 3,0–3,5% двоек по русскому языку и математике у выпускников 2009 г. и 2010 г. соответственно — это свидетельство не улучшения ситуации в школьном образовании, а значительного снижения требований к экзаменуемым, особенно, если сравнить эти цифры с динамикой доли тех, кто получил двойки по ЕГЭ (по традиционной пятибалльной шкале) по указанным предметам в 2006–2008 гг.

Доля выпускников школ, получивших по обязательным предметам ЕГЭ 2 балла по пятибалльной шкале в 2006–2010 гг., %

Предмет	«2» (по пятибалльной шкале)				
	2006	2007	2008	2009	2010
Русский язык	7,91	8,81	11,21	2,76	2,1
Математика	19,99	21,14	23,48	3,04	3,5

Нельзя отрицать, что ЕГЭ — это механизм аттестации выпускников школ, который отвечает современной стадии развития в России высшего образования — перехода к массовой высшей школе, когда 70% возрастной когорты поступает в вузы. Однако этот механизм необходимо совершенствовать для того, чтобы общество избавилось от недоверия к нему. И очень жаль, что на стадии эксперимента по ЕГЭ многие его болевые точки не были выявлены или на них не обращалось должного внимания.

К такой «болевым точкам» можно отнести и рассылку результатов ЕГЭ в неограниченное число вузов в 2009 г., что привело к неразберихе при зачислении абитуриентов в высшие учебные заведения. При этом вузы иногда теряли достаточно сильных претендентов и были вынуждены набирать более слабых. Эта проблема была очевидной на стадии эксперимента, но она не принимала такого размаха. В 2010 г. эта проблема была устранена: было принято решение, что абитуриент имеет право рассылать результаты сдачи ЕГЭ не более чем в пять вузов и не более чем на три специальности. Правда, и указанное ограничение означает, что выбор абитуриентом и вуза, и специальности достаточно произволен.

В целом можно сделать вывод, что хотя ЕГЭ и вошёл в «штатный режим», его апробация и адаптация к реальным условиям продолжаются.

Автономные и «новые» бюджетные учреждения

3 ноября 2006 г. был принят Федеральный закон «Об автономных учреждениях» (ФЗ № 74). Появилась возможность начать внедрение новой организационно-правовой формы, обеспечивающей большую самостоятельность и большую прозрачность деятельности государственных и муниципальных образовательных организаций. Однако до сих пор вокруг этой формы не утихают споры: вузовская общественность и ректорский корпус относятся к преобразованию вузов в автономные учреждения (АУ) крайне настороженно.

Осторожное отношение к переходу в автономные учреждения со стороны большей части образовательного сообщества связано не только с его, так сказать, природным консерватизмом, нежеланием менять что-либо в привычном укладе жизни. Последнее справедливо лишь отчасти. Главной же проблемой остаётся существующее недоверие к власти и принимаемым ею решениям.

Одним из наиболее серьёзных поводов для сомнений является опасение лишиться имущественного комплекса, находящегося в оперативном управлении вуза. По букве закона (см. часть 11 статьи 5 Закона «Об автономных учреждениях») это невозможно. Но есть закон, а есть его трактовки. И сейчас государство (учредитель) вправе изъять

у вуза имущество, которое используется неэффективно или не по назначению. Пока это не делается. Переход же вузов в форму автономного учреждения, выделение особо ценного имущества таит в себе подспудные риски и вопросы, обнажая противоречивость сложившейся ситуации.

Основным аргументом перехода вузов в форму автономного учреждения был — до принятия Федерального закона № 83-ФЗ от 8 мая 2010 г. «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием правового положения государственных (муниципальных) учреждений» — следующий: бюджетные учреждения будут выполнять исключительно государственные функции и финансироваться строго по смете для выполнения этих функций. Все внебюджетные доходы бюджетных учреждений, которые по Бюджетному кодексу являются неналоговыми доходами бюджета, будут изыматься в бюджет, и распоряжаться ими будет законодатель, т.е. указанные доходы совершенно не обязательно будут возвращаться тем, кто эти деньги заработал (теперь это относится только к казённым учреждениям). При этом у тех, кто считает целесообразным передачу внебюджетных средств в бюджет, особенно от платной образовательной деятельности, есть «веский» аргумент — что заработаны они на основе использования государственной собственности.

Но тогда возникает вопрос: а что изменится при переходе вуза в форму автономного учреждения, ведь имущество и здесь остаётся государственным? Таким образом, через некоторое время после преобразования вуза в форму автономного учреждения

государство может потребовать арендную плату за то, что оно начнёт считать избыточным имуществом, а таковым, скорее всего, будет всё, что позволяет вузу получать дополнительные доходы за счёт обучения платных студентов. При значительном сокращении студенческого контингента такие опасения могут стать вполне ощутимой реальностью. И действия Минэкономразви-

тия России пока только усилили эти опасения, поскольку согласно разработанным им Методическим рекомендациям⁶ субсидия на содержание недвижимого имущества должна покрывать примерно 30% затрат на указанные цели, а остальные расходы на содержание имущества введены в субсидию на оказание образовательных услуг физическим и/или юридическим лицам.

Таблица 2

Основные различия государственных (муниципальных) казённых, бюджетных и автономных учреждений

	Казённые учреждения	Бюджетные учреждения	Автономные учреждения
Статус	Некоммерческая организация	Некоммерческая организация	Некоммерческая организация
Порядок финансового обеспечения деятельности	На основании бюджетной сметы	В виде субсидий, обеспечивающих выполнение государственного (муниципального) задания (заданий)	В виде субсидий, обеспечивающих выполнение государственного (муниципального) задания (заданий)
Имущество	Закрепляется на праве оперативного управления (ст. 296 ГК)	Закрепляется на праве оперативного управления (ст. 296 ГК)	Закрепляется на праве оперативного управления (ст. 296 ГК)
Порядок осуществления операций с денежными средствами	Через лицевые счета, открытые в отделениях федерального казначейства	Через лицевые счета, в отделениях федерального казначейства	Автономные учреждения в установленном порядке вправе открывать счета в кредитных организациях
Ответственность собственника	Субсидиарную ответственность по обязательствам учреждения несёт собственник его имущества	Собственник не несёт субсидиарной ответственности по обязательствам учреждения	Собственник не несёт субсидиарной ответственности по обязательствам учреждения
Государственные закупки	В соответствии с 94-ФЗ	В соответствии с 94-ФЗ	Не распространяется действие 94-ФЗ
Учреждение других юридических лиц (участие в складочном капитале)	Не может учреждать	Может учреждать по согласованию с учредителем	Может учреждать под контролем Наблюдательного совета
Взятие кредита	Не может брать	Не может брать	Может брать

⁶ Методические рекомендации по расчёту нормативов затрат на содержание недвижимого и особо ценного движимого имущества, закреплённого за федеральным автономным учреждением или приобретённого федеральным автономным учреждением за счёт средств, выделенных ему учредителем на приобретение такого имущества (за исключением имущества, сданного в аренду с согласия учредителя), а также на уплату налогов, в качестве объекта налогообложения по которым признаётся соответствующее имущество, в том числе земельные участки. Утверждены Приказом Минэкономразвития № 134 от 17 апреля 2009 г.

Принятие Федерального закона № 83-ФЗ создало принципиально новую ситуацию, поскольку теперь государственные и муниципальные образовательные учреждения могут функционировать как казённые, бюджетные и автономные. При этом «новые» бюджетные учреждения по своему организационно-экономическому положению указанным законом достаточно сильно приближены к автономным.

Последствия и риски принятия 83-ФЗ для системы образования пока ещё до конца не прояснены. На федеральном уровне государственные образовательные учреждения могут функционировать только в статусе бюджетных и автономных (кроме спецучреждений), на уровне субъектов РФ переход части образовательных учреждений в статус казённых в принципе возможен — выбор о преобразовании в тот или иной тип учреждения должен быть сделан до конца 2010 г.

При существовании государственных и муниципальных учреждений разного типа

на повестку дня встаёт вопрос, на основе каких критериев между ними будет распределяться государственное задание, а следовательно, и бюджетные средства. Ответы, которые в настоящее время звучат: это решение будет принимать учредитель (главный распорядитель бюджетных средств), знающий свои учреждения, или что госзадания будут распределяться с учётом качества образовательных услуг, не могут никого удовлетворить. До сих пор учредитель распределял бюджетные средства между одноподобными учреждениями, и его выбор при некоторой непрозрачности процедур всё-таки был понятен основным участникам. Теперь если процедуры и принципы останутся прежними, то станет совершенно непонятно, зачем проводились внешне столь масштабные изменения. Если же процедуры начнут меняться, то хотелось бы понять основания, которые будут стоять за этими изменениями.