

СИСТЕМА ОБРАЗОВАНИЯ: некоторые цифры и факты

Елена Александровна Давыдова,
*доцент кафедры экономической теории Государственного университета —
Высшей школы экономики, кандидат экономических наук*

Международные исследования качества образования, в которых регулярно участвуют российские школьники, показывают, что, получая в школе значительный багаж знаний, ребята не умеют выходить за пределы привычных учебных ситуаций. Выпускники российской школы в большинстве своём не готовы свободно использовать полученные в школе знания в повседневной жизни, во всяком случае на уровне тех требований, которые предъявляются в международных тестах. Иными словами, выпускники школ хуже, чем их сверстники из развитых стран, подготовлены к успешной деятельности в открытой экономике.

Как и международные исследования качества образования, результаты ЕГЭ показали существенные различия в уровне знаний учащихся в городах и сельских населённых пунктах. Наряду с местом проживания существенное влияние на качество образовательных услуг оказывает уровень финансирования общего среднего образования. Сравнение по этим показателям федеральных округов позволяет констатировать значительную дифференциацию в уровне образовательных услуг. Дифференциация социально-экономического положения регионов означает неравенство в бюджетной обеспеченности сферы образования, что сказывается и на масштабах региональных образовательных систем, и на доступности качественного образования.

Уровень образования населения

В целом население России — одно из самых образованных в мире.

В то же время уровень образования населения в регионах различается значительно и дифференциация регионов по уровню образования не сокращается. Более того, в рамках проекта «Образование» российские регионы делятся на «отсталые» и «эффективные» и в зависимости от этого получают финансирование. В результате степень финансирования школ по регионам уже различается многократно.

Одна из острейших проблем российской системы образования — проблема малокомплектных сельских школ: в них сложно обеспечить уровень образования, соответствующий образовательному стандарту, очень высока относительная стоимость обучения (расходы на одного ученика).

Со средним размером школы связан и другой показатель — средняя численность учащихся в классе: в России она существенно ниже не только

Е.А. Давыдова. Система образования: некоторые цифры и факты

по сравнению с наиболее развитыми странами, но и со странами с низким уровнем развития.

Доступность программ повышенного уровня в городах и сельской местности различается существенно: доля учеников, занимающихся по таким программам в городах, в 6,5 раза выше, чем в сельской местности. Количество учебных заведений, предоставляющих обучение по программам повышенного уровня (школы с углублённым изучением отдельных предметов, лицеи, гимназии), также различается по регионам.

Доля расходов на оплату труда в расходах на общее среднее образование колеблется по регионам от 45 до 65%. Как известно, от эффективности использования этого «ресурса» в определяющей степени зависит и эффективность использования средств, выделяемых на образование.

В последние годы общая численность преподавателей снижается. Это связано в первую очередь с демографическими процессами — падением числа учащихся. Однако численность преподавателей сокращается более медленными темпами, чем численность учащихся.

Финансирование образования

В последние годы (начиная с 2000 г.) в России расходы на одного ученика увеличились в сопоставимых ценах более чем в четыре раза. При этом рост по регионам был очень разным: от 1,5 в Санкт-Петербурге до девяти раз в Чукотском автономном округе. В относительных показателях расходы на образование к ВВП увеличились с 2,8% в 2000 г. до 4,0% в 2007. По регионам динамика этого показателя также неравномерна — в некоторых регионах отношение расходов на образование к ВВП выросло в полтора раза, а в отдельных даже снизилось.

Отношение государственных расходов на образование к ВВП составляло в России

в 2007 г. 4,0%, т.е. было ниже медианного показателя для стран с низким уровнем образовательного развития по выборке ОЕСР (4,1%), не говоря уже о более богатых странах. Такое же отставание наблюдалось и на отдельных уровнях образования. Государственные расходы на начальное и общее среднее образование в России составляли 2,7% к ВВП (медианный показатель для стран среднего уровня равен 3,3%).

Обратное соотношение наблюдается для частных расходов. По нашим оценкам, в России в 2007 г. в целом они составляли 1,7% к ВВП, что существенно выше медианного показателя для стран с низким уровнем развития (1,0%), не говоря уже о более развитых странах, где отношение частных расходов к ВВП сравнительно невелико, поскольку государство в состоянии обеспечить достаточный уровень финансирования образования в целом. На уровне школьного образования частные расходы в России составляют 0,5% к ВВП (что соответствует медианному показателю для бедных стран).

Структура государственных расходов

Существенное значение имеет не только общий уровень государственных расходов, но и их структура по уровням образования. На начальное и среднее образование в России тратится всего 6% бюджетных расходов. Зато на «прочие» расходы, включающие затраты на дошкольное образование и статьи, не распределяемые по уровням образования, в России идёт 2,6% всех бюджетных расходов.

Распределение финансирования образования по уровням бюджетной системы определяется сложившимся распределением обязательств между центральным, региональными и местными бюджетами. Что касается расходов на общее среднее образование, то в 17 странах из 39, по которым есть информация, основная часть расходов (более 2/3) финансируется за счёт центральных

бюджетов, в восьми странах — в основном за счёт региональных бюджетов и в девяти странах (включая Россию) — в основном за счёт местных бюджетов.

В регионах существенна дифференциация в величине расходов. В сопоставимых ценах расходы на одного ученика различаются по регионам более чем в три раза. Возрастающая межрегиональная дифференциация в доступности и качестве образования несёт в себе реальную угрозу дальнейшей региональной поляризации человеческого капитала, конкурентоспособности субъектов РФ, роста социальной напряжённости в отсталых регионах.

Инновационный вариант развития

Реализация национального проекта «Образование» должна на практике обеспечить переход на новые механизмы финансирования, обеспечивающие структурные и институциональные изменения, которых требует от системы образования инновационная экономика. Реализация инновационного варианта развития экономики предполагает увеличение общих расходов на образование с 4,6% ВВП (в 2006–2007 гг.) до 5,5–6% ВВП в 2020 г., в том числе расходы бюджетной системы — с 3,9% до 4,5% ВВП; темп роста государственных расходов в период 2008–2010 гг. составит не менее 10–14% в год до 2020 г.

Число учащихся, занимающихся в оснащённых по современным требованиям школах, удалось увеличить в два раза, и они теперь составляют не 15%, как в 2005 г., а 30%. В 2010 г. их должно стать уже 70%.

Приоритетные направления развития образовательной системы страны, отражённые в официальных документах Национального проекта, предусматривают комплекс мер, направленных на снижение диспропорций в системе общего среднего образования, повышение его доступности, ориентацию на требования современной жизни, индивидуализацию образовательных траекторий учащихся:

- создание условий для массового образования детей старшего дошкольного возраста, направленных на снижение возраста («предшкольное

ОБРАЗОВАТЕЛЬНАЯ ПОЛИТИКА

образование»): это предполагает выделение субъектом Федерации субсидий муниципальным бюджетам на организацию образования детей, в том числе по программам «предшкольного образования»; создание механизмов социальной адресной поддержки учащихся с расширением доступности образования, в том числе индивидуализацию образовательных траекторий школьников; предоставление всем детям дошкольного возраста возможности получать услуги дошкольного образования»;

- расширение сферы дополнительного образования и его интеграцию с системой общего среднего образования, в том числе профильного;

- создание образовательных стандартов нового поколения, обеспечивающих: компетентностный подход; снижение нагрузки учащихся; снижение дифференциации в ресурсном обеспечении на основе включения в состав стандарта условий осуществления образовательной деятельности;

- разработку моделей эффективной организации территориальных образовательных систем как единого целого, учитывающих региональные особенности;

- создание условий для повышения экономической самостоятельности образовательных учреждений в распоряжении ресурсами, возможности привлечь и использовать внебюджетные средства в разнообразных организационно-правовых формах образовательных организаций.

Обозначенные цели, как показывает практика и анализ текущих процессов, не могут быть достигнуты без соответствующих институциональных изменений системы российского образования. В рамках национального проекта «Образование» институциональные новации и инновации запланированы, однако не разработаны вопросы их методологического и методического обеспечения.