

СОЦИАЛЬНАЯ ПОЛИТИКА И ФИНАНСИРОВАНИЕ ОБРАЗОВАНИЯ

Изменения в уровне образования населения и в системе образования

Татьяна Клячко,
директор Центра
экономики
непрерывного
образования
Академии
народного
хозяйства при
Правительстве
Москвы

Россия — страна с высоким уровнем образования населения. По данным переписи 2002 г. лица, имеющие высшее (полное и неполное), а также среднее профессиональное образование, составили 462 чел. на 1000 чел. в возрасте 15 лет и старше. По последней советской переписи 1989 г. этот показатель равнялся 322 чел. Число тех, кто имеет высшее и среднее профессиональное образование среди населения старше 15 лет, выросло с 1989 г. по 2002 г. в 1,4 раза.

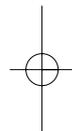
Демографический фактор существенно влияет на показатели деятельности системы образования в России. Если в дошкольном образовании длительный спад контингентов закончился, очевидна тенденция роста числа детей, посещающих детские образовательные учреждения, то в общеобразовательных учреждениях число учащихся продолжает сокращаться. В последние годы, несмотря на различные меры по реструктуризации сети и сокращению числа школ (с 2000 г. по 2005 г. оно уменьшилось почти на 5 тыс.), продолжается падение числа учащихся, приходящихся на одного учителя: в 2004/05 учебном году оно уже опустилось до 10:1. Этот показатель, по европейским и американским меркам, считается крайне низким даже с учётом российских расстояний и структуры расселения (в качестве нормального рассматриваются показатели 15:1 для начальной школы, 25:1 — для основной, 20:1 — для старшей). Соответственно, можно сделать вывод, что действующая сеть школ нуждается в дальнейшей оптимизации. Однако этот процесс сталкивается с серьёзными социальными ограничениями, особенно в дотационных регионах с высоким уровнем безработицы, когда высвобождённые учителя не могут найти другую работу. В то же время возрастная структура учительских кадров, которая сложилась к настоящему моменту, не может не вызывать тревогу, поскольку 47% работающих учителей (т.е. почти половина) — это лица пенсионного (17%) и предпенсионного возраста (30%).

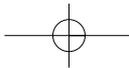
Приём в вузы, начиная с 2000 г., стал стабильно превышать число выпускников средних школ. С 2004 г. выпуски из школ стали сокращаться, но приём в вузы ещё рос, в 2005 г. начал сокращаться и приём (на 3,3% по сравнению с 2004 г.), но превышение числа поступивших в вузы над числом окончивших среднюю школу продолжало сохраняться, а в последний год этот разрыв даже вырос после небольшого уменьшения в 2004 г.

Тот факт, что в 2005 г. разрыв между числом поступивших в вузы и окончивших среднюю школу вновь стал увеличиваться по сравнению с 2004 г., свидетельствует, на наш взгляд, о том, что началось интенсивное перераспределение абитуриентов между учебными заведениями среднепрофессионального образования и вузами.

В 2000 г. фактически сравнялись величины бюджетного и платного приёма в государственные (и муниципальные) вузы. В последующие годы платный приём в государственные и муниципальные вузы стал превышать бюджетный. В 2005 г. доля студентов, обучающихся на платной основе, в общей численности студентов государственных и негосударственных вузов превысила 60%. В 2002 г. государство начинает увеличивать бюджетный приём, чтобы несколько сгладить дисбаланс между платным и бесплатным приёмами, но быстро проигрывает эту битву и, учитывая демографические процессы, идёт на снижение бюджетного приёма. В 2005 г. впервые с 2000 г. сократился бюджетный приём в высшие учебные заведения.

Можно ожидать, что этот выбор знаменует переход от стратегии экстенсивного роста к стратегии интенсивного развития и задача повышения качества подготовки





специалистов начнёт формировать требования к изменению экономики высшей школы. Всё отчётливее встаёт вопрос о доступности именно качественного высшего образования для различных слоёв и групп населения.

Динамика общих расходов на образование

В 2000–2005 гг. расходы на образование росли как из государственных, так и частных источников. С 2000 г. по 2003 г. доля бюджетных расходов на образование в ВВП существенно возросла, а затем начинается её постепенное снижение при росте абсолютных объёмов. 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 обгоняют темпы роста бюджетных расходов на образование (табл. 1).

Представляется, что, хотя показатель объёма платных услуг системы образования строится, как утверждается, с дооценкой скрытой и неформальной деятельности, он сильно занижен.

Следовательно, занижена и доля государственных и частных расходов на образование в ВВП, которая, если основываться на официальных данных, колебалась в 2000–2005 гг. в диапазоне 3,5–4,4% ВВП (в 2005 г. она составила 4,1%). По нашим оценкам, общий объём легальных и теневых расходов на образование в России в последние годы приблизился к 5% ВВП.

В странах ОЭСР доля расходов на образование в ВВП — государственных и частных — в последние годы стабилизировалась на уровне в среднем 5,5%. Этот показатель колеблется по странам от 3,5% ВВП (Турция) до 7,3% ВВП (Южная Корея). Таким образом, Россия несколько отстаёт от стран ОЭСР по

средним значениям доли расходов на образование в ВВП, но находится в «интервале допустимых значений». Однако в странах ОЭСР учитываются только легальные расходы на образование, кроме того, Россия сильно отстаёт от стран ОЭСР по доле расходов в ВВП на общее образование, где речь идёт преимущественно о государственных (бюджетных) расходах. Средний по ОЭСР показатель в данном случае приближается к 3,8% ВВП, в то время как в России он, поднявшись с 2,4% в 2000 г. до 3,0% в 2002-м, в 2005 г. вновь снизился до 2,7%. На фоне стран — членов ОЭСР расходы на образование в России в расчёте на одного обучающегося (с поправкой на паритет покупательной способности) в системе общего образования ниже в 2,5 раза, а в системе профессионального

Таблица 1

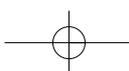
	2002 г.	2003 г.	2004 г.	2005 г.
Дошкольное	7,30	10,00	12,00	15,00
Общее	7,30	10,00	12,00	15,00
Начальное профессиональное	3,65	4,77	5,94	7,17
Среднее профессиональное	18,23	23,85	29,68	36,92
Высшее профессиональное	36,45	47,7	59,35	73,85
Всего	72,92	96,32	118,96	147,93

образования — почти в 10 раз (ГУ-ВШЭ, Экономика образования, итоги мониторинга, 2004. С. 3).

Государственная политика финансирования образования

Доля бюджетных расходов на образование в общих бюджетных расходах приведена выше в таблице 1. В фактических ценах вплоть до 2004 г. наиболее быстро росли территориальные бюджеты. В 2005 г. темпы роста федерального бюджета существенно превысили темпы роста территориальных бюджетов (132% и 120% соответственно).

Динамика бюджетного финансирования образования в реальном выражении



(с учётом инфляции) в 2000—2004 гг. представлена в таблице 2.

Значительные изменения в рассматриваемый период произошли в структуре распределения бюджетных расходов на образование по уровням бюджетной системы. В целом в 2000 г. доля расходов на образование из федерального бюджета в общих расходах на образование консолидированного бюджета Российской Федерации составляла 17,3 %, а расходов на образование из территориальных бюджетов — 82,7%. В 2005 г. доля расходов на образование из федерального бюджета в расходах консолидированного бюджета на образование выросла до 20,3%, а территориальных бюджетов, напротив, упала до 79,7%.

Т а б л и ц а 2

**Динамика бюджетных расходов
на образование в реальном выражении**

	2000 г.	2001 г.	2002 г.	2003 г.	2004 г.
Бюджетные расходы на образование в ценах 2000 г.*, млрд руб.	214,7	233,4	297,8	312,9	346,9
В % к предыдущему году (2000=100%)	100	109,0	127,8	104,2	110,9

Примечание. С учётом индекса потребительских цен. Рассчитано по: Росстат, Россия в цифрах; Минфин: отчёты об исполнении федерального бюджета и бюджетов субъектов РФ.

1

Коэффициент удорожания бюджетных услуг учитывает климатические условия, транспортную сеть, тип расселения и т.п.

2

Такой стандарт предусмотрен Законом «Об образовании», правда, до сих пор не принят.

Федеральный бюджет ещё до принятия и начала реализации в 2004 г. нового законодательства о разграничении полномочий между уровнями власти практически полностью «ушёл» из систем дошкольного и общего образования; одновременно здесь стало нарастать присутствие бюджетов субъектов Федерации.

В структуре финансирования высшего образования наблюдался очень медленный рост доли федерального бюджета и соответственно небольшое снижение долей региональных и местных бюджетов: регионы не хотят терять созданные ими региональные вузы и пока не принято окончательного решения об их судьбе, продолжают финансировать «свои» высшие учебные заведения.

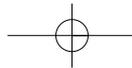
Реформа межбюджетных отношений и её влияние на региональную дифференциацию финансирования образования

В 2001—2004 гг. продолжала сохраняться значительная дифференциация в удельных расходах на образование по субъектам Федерации. В общем образовании в рассматриваемый период наименьший уровень дифференциации указанных расходов по регионам России наблюдался в 2002 г. — 10,9 раза. Затем он вновь стал расти, увеличившись до 13,3 раза в 2003 г. и до 16,5 раз — в 2004 г.

Вместе с тем с учётом региональных коэффициентов удорожания стоимости бюджетных услуг¹ дифференциация расходов в расчёте на одного учащегося сократилась почти в два раза. По мнению ряда экспертов Минфина, это означает, что политика выравнивания социальных расходов, проводимая Минфином России с конца 90-х годов, дала свои результаты. Однако в 2004 г., когда этот показатель вновь стал увеличиваться, отмечалось, что снижение дифференциации социальных расходов не является самоцелью: задача бюджетной политики состоит в том, чтобы обеспечить рациональное использование бюджетных средств в регионах и внедрить принципы бюджетирования, ориентированного на результат.

Представляется, однако, что в сфере общего образования, обязательного для граждан России, приведённые на основе региональных коэффициентов стоимости бюджетных услуг, расходы на образование в расчёте на одного учащегося должны если и не совпадать, то различаться незначительно. Только такой подход позволяет обеспечить единство образовательного пространства на всей территории России и выполнение федерального образовательного стандарта общего образования².

По решению Государственного совета РФ от 29.08.2001 расходы на общее образование были распределены между субъектами Федерации и муниципалитетами:



первые должны были обеспечивать финансирование образовательного процесса (прежде всего заработной платы учителей), вторые — содержание зданий и сооружений общеобразовательных учреждений. Непосредственным поводом к принятию такого решения были постоянные и растущие задолженности по заработной плате учителей и обусловленные ими учительские забастовки. Это решение было оформлено Законом ФЗ № 123 от 7 июля 2003 г. «О внесении изменений и дополнений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части, касающейся финансирования общеобразовательных учреждений», и с 2004 г. некоторые региональные бюджеты стали выделять субвенции местным бюджетам на оплату расходов на осуществление образовательного процесса в экспериментальном порядке; в 2005 г. начался переход на эту систему большинства субъектов Федерации. Вследствие этого финансовая ситуация в отрасли в целом улучшилась, хотя до сих пор есть задолженности по заработной плате.

Выделение субвенций из региональных бюджетов местным бюджетам на образование привело к тому, что обострился вопрос о принципах распределения выделяемых бюджетных ассигнований и фактически именно это дало реальный импульс к переходу на нормативно-подушевой принцип финансирования общего образования. Субвенции местным бюджетам на образовательный процесс стали постепенно рассчитываться исходя из численности учащихся в том или ином муниципалитете, т.е. по подушевому принципу.

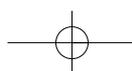
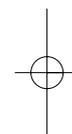
Однако местные власти при распределении получаемых средств между школами механизм подушевого финансирования уже не используют, а, как правило, руководствуются принципами сохранения сети и кадрового состава школ, обеспечения социальной стабильности. Сокращение численности учащихся в силу демографических причин ежегодно приводит к сокращению числа

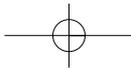
школ и учителей примерно на 1–2%. Этот процесс был бы значительно более интенсивным, если бы финансирование школ осуществлялось строго по подушевым нормативам.

Расходы населения на образование

В 2000–2005 гг. наблюдался быстрый рост расходов населения и предприятий на образование, которые регистрируются официальной статистикой как объём платных услуг; он составлял 10–17% в год в реальном выражении.

Наибольший объём платных услуг системы образования предоставлялся в Москве и Санкт-Петербурге, но по абсолютному значению показателя Москва в разы обгоняла Северную столицу. Если рассматривать регионы с наивысшими значениями этого показателя (С.-Петербург, Московскую, Свердловскую, Тюменскую области), то их разрыв с Москвой в рассматриваемый период хотя и несколько сократился, остаётся очень большим (при этом не учитываются «теневые» расходы, связанные с получением образования). По оценкам ГУ-ВШЭ, который с 2002 г. ведёт регулярный мониторинг экономики образования, совокупные расходы населения на образование (легальные и теневые) составили в 2004 г. 326 млрд руб., предприятий — 16 млрд руб. Если принять эти оценки, то официальная статистика не уловила (недооценила) в указанном году более 223 млрд руб. Это должно означать, что больше 50% платных услуг в образовательной сфере находится в «тени», причём довольно глубокой. Представляется, что это не совсем так, и социологические данные несколько преувеличивают реальный объём расходов населения на образовательные цели. По нашим оценкам, в 2004 г. «теневые» расходы населения составляли не более 100 млрд руб. Другими словами, расходы населения и предприятий на образование равнялись примерно 270–280 млрд руб.





Основные направления расходования средств населения — оплата образования в высшей школе и учебных заведениях СПО (легальная и теневая), плата репетиторам за занятия по предметам (на всех уровнях образования, без оплаты подготовки в вуз), плата репетиторам за подготовку в вуз (здесь почасовые ставки, как правило, превышают почасовые ставки за занятия по предметам) и взятки за поступление или за сдачу экзаменов в учебном заведении.

По данным ГУ-ВШЭ, в системе общего образования платят за дополнительные образовательные услуги в школе примерно 2% детей. Объём неформальных платежей в системе общего образования (за исключением репетиторства по предметам) составляет около 10–20% её легальных внебюджетных доходов, т.е. примерно 1–2 млрд руб. В целом на одного учителя легальных и «теневых» доходов приходится около 7,5 тыс. руб. в год, или 625 руб. в месяц. Это составляет чуть больше 20% средней учительской заработной платы (около 3,1 тыс. руб.).

Развитие массового высшего образования и изменения в структуре подготовки кадров

В России в последние годы наблюдается бум высшего образования: стремительно росло число высших учебных заведений — с 1991 г. по 2004 г. более чем 5,3 раза, а также численность студентов — с 1992 г. по 2005 г. в 2,5 раза. Только за период 2000–2005 гг. численность студентов выросла почти в 1,5 раза — с 4,7 млн до 7,0 млн человек. В РСФСР удвоение числа студентов вузов с начала 60-х годов XX века потребовало почти 20 лет, в Российской Федерации этот процесс занял менее 6 лет.

«Бум» высшего образования стал реакцией на обесценивание человеческого капитала в период экономического кризиса 90-х годов: повышение уровня образования позволяло преодолевать неопределённость экономического развития и повышало адаптивные возможности молодёжи в новой социальной и экономической среде. При этом получение высшего образования становится социальной нормой для населения России.

Круг социальных функций высшей школы существенно расширился. Во многих дотационных регионах она превращается в «социальный сейф», предотвращающий высокую молодёжную безработицу. Она служит также неким механизмом уклонения юношей от армии, компенсацией низкого уровня школьного образования, всё больше превращается в институт социализации, а не профессионализации молодёжи до 22 лет. Кроме того, она функционирует как машина по присвоению определённого социального статуса для многих работающих, когда формальными требованиями к занятию должности становится наличие высшего образования.

На фоне общего роста студенческого контингента в России произошло серьёзное переформатирование всей системы высшего образования и более широко — всей системы профессионального образования.

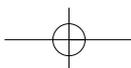
В противовес массовому образованию стало чётче обрисовываться элитное высшее образование, недоступное для массового абитуриента в силу либо высоких требований к поступающим, либо высокой платы за обучение. В то же время в качестве элитного образования воспринимаются некоторые специальности и направления подготовки, престижность которых или мода на которые растёт.

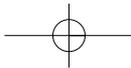
Интенсивно увеличивалась подготовка кадров по отраслевой специализации «Образование» — за пять лет она увеличилась почти в 1,3 раза, т.е. росла практически с темпом роста числа студентов. Расширился спрос на гуманитарные специальности.

Процесс быстрой массовизации высшего образования, который затронул практически все отрасли подготовки, а также группы специальностей и направления, шёл неравномерно, что привело к существенному изменению структуры подготовки. Прежде элитные (престижные) специальности уступили в новых условиях место другим, которые в советское время не пользовались особой популярностью. Центр тяжести явно сместился в сторону экономических, управленческих и юридических специальностей, специальностей сервиса и гуманитарно-социальных специальностей. В последние годы к этому списку добавляются и специальности «информатика и вычислительная техника».

Функциональная дифференциация высшего образования по линии «общее–специальное»

Рост массовости высшей школы неминуемо должен был привести к снижению качества высшего образования. Штатные преподаватели начали работать





на 1,5–2 ставки, чтобы компенсировать низкую заработную плату. Вместе с тем резко возросшая численность штатных «полуставочников и совместителей» показывает, что для значительной части преподавателей вуз перестаёт быть основным местом работы. Он становится местом подработки, выходом на тех, кто стремится получить услуги репетитора при поступлении в вуз, средством решения других социальных задач.

Эти процессы негативно отражаются на качестве высшего образования. В целом можно сделать вывод, что быстрое развитие массового высшего образования привело к снижению качества профессионального образования.

Декларирование структурных преобразований в системе профессионального образования. Старт Болонского процесса

В 2003 г. Россия присоединилась к Болонской декларации и обязалась включиться в так называемый Болонский процесс интеграции европейских образовательных систем, который начался в 1999 г. В нашей стране вступление в Болонский процесс воспринимается главным образом как обязательство перейти на двухуровневую систему «бакалавриат-магистратура». Однако для Евросоюза важнейшим является не столько единство структуры подготовки студентов по схеме «бакалавриат-магистратура», сколько введение единых жёстких требований к качеству образования, прозрачности критериев качества для всех стран-участников и обеспечение эффективного контроля.

Руководители вузов в Болонском процессе особых выгод для себя не видят и считают, что затраты на преобразование не окупятся в ближайшей перспективе: студенческая мобильность даже на внутрироссийском уровне будет сдерживаться экономическими причинами, равно как и обучение российских граждан в европейских университетах.

Тот небольшой поток студенчества, который сформировался, увеличится незначительно, а приток в Россию студентов из европейских стран будет сдерживаться языковыми проблемами и условиями проживания в общежитиях российских вузов. Соответственно, особых стимулов к реализации требований Болонской конвенции, кроме административного давления, у большинства вузов нет.

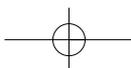
Переход на двухуровневую систему с жёстким выделением вузов, которые получают право на открытие магистратур, при сохранении небольшого числа вузов с программами специалитета, приведёт к ещё одному реформированию всего высшего образования. Если сейчас дипломы вузов равноценны, поскольку считается, что подготовка соответствует Государственному стандарту высшего образования, то формальное выделение и закрепление статусов высших учебных заведений как национальных или исследовательских университетов, системообразующих вузов могут непредсказуемым образом сказаться на поведении потребителей услуг высшей школы. Многие семьи, для которых сейчас высшее образование является вождёльной целью или призом, вдруг обнаружат, что к «истинному» высшему образованию они доступа не имеют. Это не сильно изменит уже сложившуюся ситуацию, когда дети из малообеспеченных семей не получают в результате окончания вуза ожидаемых выгод в виде либо дохода, либо социального статуса, но открытая фиксация этого факта в общественном сознании может привести к резкому росту социальной напряжённости.

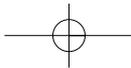
Декларируемые направления реформ

В 2000 г. под эгидой Центра стратегических разработок начала разрабатываться долгосрочная стратегия развития образования, получившая название «Стратегия для России: образование». В ней были определены основные контуры нового организационно-экономического механизма системы образования.

Весьма существенное место в Стратегии образования занимали вопросы повышения инвестиционной привлекательности сферы образования, в частности — привлечения в образование молодых конкурентоспособных кадров. Соответственно предполагалось, что заработная плата в образовании будет значительно увеличена. Предполагалось ввести также отраслевую систему пенсионного обеспечения.

В августе 2000 г. был разработан проект Долгосрочной программы социально-экономического развития Российской Федерации до 2010 г., куда вошли все основные положения Стратегии. Правда, эта программа так и не была официально утверждена Правительством, а вместо этого был принят План действий Правительства РФ на 2000–2001 гг. (распоряжением Правительства РФ № 1072-Р от 26.07.2000 г.). В отличие от достаточно радикальных организационно-финансовых инноваций Стратегии,





этот документ содержал значительно более мягкие формулировки и отличался меньшей детальностью. Тем не менее на его основании началась практическая работа по реализации мероприятий Стратегии развития образования.

29 октября 2001 г. Правительством РФ была принята Концепция модернизации российского образования на период до 2010 г., которая в целом соответствовала Стратегии развития образования, но характеризовалась меньшей определённой в отношении содержания и темпов преобразований. Большинство мероприятий Стратегии, которые предполагалось осуществить уже в 2001—2002 гг., стали реализовываться как эксперименты, причём в рамках действующей нормативно-правовой базы, что нередко вело к искажению первоначального замысла.

9 декабря 2004 г. Правительство РФ на своём заседании одобрило доклад Министерства образования об основных приоритетах развития образования на период 2005—2010, к числу которых были отнесены развитие системы непрерывного образования; повышение качества профессионального образования; создание равных стартовых возможностей получения общего образования; повышение инвестиционной привлекательности сферы образования; введение нормативно-подушевого финансирования.

По сравнению со Стратегией-2000 и Концепцией модернизации образования было сделано два новых акцента:

- 1) необходимость развития современной системы непрерывного (профессионального) образования;
- 2) перенесение центра тяжести в обеспечении доступности качественного образования на уровень дошколы (5—6 лет) с тем, чтобы в 1-м классе дети из разных социальных слоёв могли эффективно осваивать школьную программу.

В сфере профессионального образования ставились следующие ключевые задачи:

- переход от управления образовательными учреждениями к управлению образовательными программами;
- переход на двухуровневую систему высшего профессионального образования — бакалавр — магистр;
- реструктуризация системы высших учебных заведений;
- формирование эффективных институтов участия работодателей в управлении и финансировании системы профессионального образования, формировании содержания образования;
- повышение инвестиционной привлекательности образовательной сферы.

Внедрение нормативно-подушевого финансирования общего образования

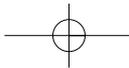
В Законе «Об образовании» 1992 г. в статье 41 было декларировано, что финансирование образовательных учреждений осуществляется на основе нормативов финансирования, определя-

емых в расчёте на одного обучающегося, воспитанника по каждому типу, виду и категории образовательного учреждения. Но закон не дал полных ответов на многие вопросы, без решения которых введение нормативного подушевого финансирования было крайне затруднено. В результате практически 10 лет эта статья была неработающей, поскольку при отсутствии чёткого ответа финансовые органы трактовали его исключительно как «норматив потребностей», а именно как объём финансирования, который должен полностью обеспечить нужды школы в расчёте на одного учащегося. Поскольку таких средств не имелось, продолжалось финансирование образовательных учреждений по действующей практике.

В 1998 г. Самарская область перешла на финансирование общеобразовательных школ на основе подушевых нормативов. В 1999 г. началась подготовка второго образовательного займа Всемирного банка. Целью займа была реструктуризация региональных систем общего и начального профессионального образования. Основным условием получения займа стал переход на принцип нормативно-подушевого финансирования общего образования в тех регионах, которые будут претендовать на кредит. В проект вошли Воронежская, Самарская области и Чувашская Республика, причём схемы нормативно-подушевого финансирования и их реализация во всех трёх регионах оказались различными.

В Самарской области школы получали средства «по нормативу» единой суммой и могли самостоятельно распределять их по бюджетным статьям (такая схема действовала до 2005 г.). В Чувашии с самого начала был выбран другой путь: выделенные школе по нормативно-подушевому принципу средства разбивались по статьям бюджетной классификации и доводились до образовательного учреждения уже в этой разбивке. Раз в квартал смета могла по инициативе





школы меняться. Воронежская область вошла в заём в 2003 г., когда уже прорабатывался механизм выделения субвенций муниципалитетам на финансирование образовательного процесса в школах из регионального бюджета на нормативно-подушевой основе. Бюджетные средства, рассчитанные как произведение норматива подушевого финансирования на число учащихся, в Воронежской области не доходили до школ, поскольку муниципалитеты перераспределяли полученные из региона субвенции на образование между школами исходя из собственных представлений и потребностей.

В 2001 г. Государственный совет РФ фактически принял схему нормативно-подушевого финансирования, предложенную Самарской областью: централизацию средств на общее образование в региональном бюджете и выделение их в виде субвенций муниципальным бюджетам на нормативно-подушевой основе³. Концепция модернизации российского образования на период до 2010 г. закрепила этот подход к нормативно-подушевому финансированию общего образования.

В том же 2001 г. в Самарской области был начат эксперимент по созданию образовательных округов. В образовательный округ входило несколько муниципалитетов. Это было сделано для того, чтобы муниципалитеты не могли перераспределять полученные «по нормативу» средства между школами. Одновременно вводилось соучредительство школ регионом (в лице Департамента образования и науки Самарской области) и муниципалитетом. Это позволяло региону напрямую финансировать каждую школу по нормативу, обходя муниципальные бюджеты. Управляющими структурами образовательного округа стали территориальные управления Департамента образования и науки Самарской области. Это привело к оптимизации кадрового состава органов управления образованием (заметно сократилось число чиновников) и бо-

лее эффективному использованию бюджетных средств, выделяемых областью на образование.

Органы управления образованием как на федеральном, так и на региональном уровнях в последнее время неоднократно повторяют, что переход на нормативно-подушевое финансирование активно идёт в регионах, поскольку они рассчитывают субвенции на общее образование муниципальным бюджетам на нормативно-подушевой основе. Вместе с тем говорить о полноценном введении этого принципа не приходится, поскольку до школ он так до сих пор и не доведён.

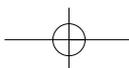
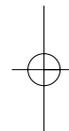
Единый государственный экзамен

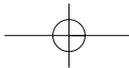
Эксперимент по введению ЕГЭ был начат в России в 2001 г. Первоначально в него вошли пять субъектов Федерации, однако в значимом масштабе в 2001 г. эксперимент проводился только в трёх — Чувашской Республике, Республике Марий Эл, Республике Саха (Якутия).

В целом однозначно ответить на вопрос, повысил ли ЕГЭ доступность высшего образования, нельзя. Слишком много факторов стали одновременно влиять на доступность: резкое расширение приёма, рост платности высшего образования, который крайне неравномерно происходит в разных регионах, сокращение численности выпускников школ. С ростом в последние годы приёма в вузы среди принятых увеличилась доля выпускников сельских школ. В то же время эксперимент по ЕГЭ позволил выявить закономерность: средний балл по ЕГЭ зависит от числа учащихся в школе. Он выше в самых маленьких школах, где фактически ведётся индивидуальное обучение (но этот балл очень «дорогой» по бюджетным расходам в расчёте на одного учащегося). Средний балл, полученный учениками школы, самый низкий для школ с числом учащихся до 400 человек, а затем начинает быстро расти, и при численности

3

Имеется в виду, что субвенция на общее образование рассчитывалась на нормативно-подушевой основе как произведение установленного норматива финансирования на число учащихся общеобразовательных школ в муниципалитете, при этом могла вводиться система корректирующих норматив коэффициентов для определённых типов школ или образовательных программ (например, для сельской малокомплектной школы или для коррекционных классов в обычной школе).





учеников более 500 человек становится выше среднего балла по региону по данному предмету.

Поскольку городские школы, как правило, больше сельских, эта закономерность позволяет сделать вывод: при сдаче ЕГЭ определённые преимущества (по качеству подготовки) будут получать выпускники городских школ. В то же время выпускники самых маленьких сельских школ оказываются подготовленными лучше, чем выпускники более крупных сельских школ. Опять-таки средние городские школы проигрывают более крупным. Преимущества крупных школ обусловлены тем, что эти школы притягивают к себе больше ресурсов, в первую очередь финансовых, что позволяет, в свою очередь, привлекать лучшие педагогические кадры и закупать современное учебное оборудование.

Эксперимент по ГИФО

В качестве механизма государственного финансирования высшего образования в России в течение 2000–2004 гг. апробировалось использование государственных именных финансовых обязательств (ГИФО). Как документ, ГИФО представлял собой свидетельство о результатах сданного гражданином единого государственного экзамена с соответствующей записью, удостоверяющей категорию финансового обязательства, что было основанием для предоставления вузу бюджетных средств на обучение в нём этого гражданина в течение всего срока обучения в соответствии с Государственным образовательным стандартом.

ГИФО по первоначальному замыслу — это персонализация бюджетного финансирования, его жёсткая привязка к конкретному лицу. В рамках данной идеологии эффективность деятельности должна была повышаться в силу того, что потребитель (абитуриент) начинает реально или виртуально распоряжаться определённой суммой бюджетных средств. Он может принести бюджетные средства в то или иное высшее или среднее профессиональное учебное заведение. Потребитель действует исходя из таких критериев, как качество образовательной услуги или комфортность её предоставления. Следовательно, предлагаемый способ выделения бюджетных средств не напрямую учебному заведению, а опосредованно, через потребителя повышает эффективность деятельности и конкретных учебных заведений, и системы в целом, поскольку ведёт, как правило, к повышению качества услуги. Однако нельзя однозначно утверждать, что этот способ финансирования всегда ведёт к повышению качества образования, так как в ряде случаев потребитель может руководствоваться и другими критериями выбора — комфортностью, близостью учебного заведения, наличием знакомых преподавателей и т.п.

Модель ГИФО развивала нормативно-подушевой принцип финансирования, связывая выделение бюджетных средств кон-

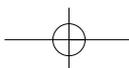
кретному учебному заведению не только с численностью учащихся, но и с их «качеством», которое устанавливается (удостоверяется) независимой экспертизой качества знаний, проводимой на едином государственном экзамене для выпускников школ. Чем выше результаты, показанные на ЕГЭ, тем выше должна была быть категория ГИФО и её финансовое наполнение. Результатам ЕГЭ были поставлены в соответствие пять категорий ГИФО.

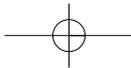
Законом «Об образовании» установлена норма, согласно которой не менее 170 человек на 10 тыс. населения должны обучаться в государственных вузах за счёт бюджетных средств. Для обеспечения этой нормы экспериментом по ГИФО было установлено, что численность студентов, обучение которых осуществляется за счёт средств, распределяемых на основе финансовых обязательств, без доплаты со стороны студентов, должна составлять не менее 50% от общего числа студентов, зачисленных в вуз, в том числе не менее 25% от общего числа студентов по каждой специальности.

На основе ГИФО в эксперименте распределялись только три статьи бюджета: оплата труда, начисления на фонд оплаты труда (единый социальный налог) и прочие текущие расходы (на комплектование библиотечных фондов и производственную практику). Это составляло в 2002 г. — году начала эксперимента по ГИФО — примерно 60% бюджетных расходов на высшее образование.

Эксперимент проводился в 2002–2004 гг. в шести вузах Марий Эл, Чувашии и Якутии. Выбор регионов, вошедших в эксперимент, был predetermined тем обстоятельством, что именно в них в 2001 г. состоялась апробация сдачи ЕГЭ в достаточно массовом масштабе, и поэтому были данные, необходимые для расчётов вариантов введения ГИФО.

Основные условия эксперимента по ГИФО были определены постановлением





Правительства РФ № 6 от 14 января 2002 г. «О проведении в 2002—2003 годах эксперимента по переходу на финансирование отдельных учреждений профессионального образования с использованием государственных именных финансовых обязательств». Эксперимент проводился без изменения норм Бюджетного кодекса, требующего, чтобы бюджетное финансирование государственных учреждений осуществлялось по смете, утверждаемой учреждением.

Существенным отклонением от первоначальной модели ГИФО стало то, что при определении категории ГИФО учитывались не все результаты сдачи ЕГЭ, а результаты сдачи только профильных для данной специальности предметов. Категория ГИФО определялась по приведённой сумме баллов, рассчитываемой как среднее арифметическое результатов экзаменов по всем конкурсным предметам специальности (направления подготовки) вуза, на которую абитуриент подал документы для зачисления. Чем выше приведённая сумма баллов, полученная на ЕГЭ, тем выше категория ГИФО. И наоборот — низкие баллы на ЕГЭ предполагают значительно меньшую финансовую поддержку студента со стороны государства или даже отсутствие таковой. Те, кто показал на ЕГЭ неудовлетворительные результаты (приведённая сумма баллов менее 35 из 100 возможных баллов), не получают ГИФО и оплачивают своё обучение полностью.

Категория ГИФО определяет сумму бюджетных средств, которая должна быть выделена на данного студента в счёт финансирования его обучения в вузе в текущем году из федерального бюджета. Разницу между стоимостью обучения и категорией ГИФО оплачивает студент (если он не входит в 50% лучших, зачисленных в вуз исключительно за счёт средств, распределяемых на основе финансовых обязательств).

В 2003—2004 гг. в эксперименте по ГИФО принимали участие ещё 11 вузов, которые предоставляли информа-

цию о приёме по ЕГЭ. На основе полученной информации проводились модельные расчёты для того, чтобы определить, как изменится финансовое положение этих вузов при переходе на систему ГИФО.

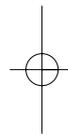
В 2005 г. эксперимент был прекращён, поскольку его продолжение в прежней форме не давало бы новой информации для решения о целесообразности внедрения ГИФО, а новой формы развития эксперимента не было предложено. Представляется, что такой итог эксперимента может быть объяснён, по крайней мере частично, не совсем удачно выбранными для его проведения объектами и заниженным финансовым наполнением ГИФО, что лишало вузы стимулов к переходу на новый механизм. При полномасштабном введении ГИФО часть вузов в силу роста конкуренции неизбежно потеряла бы в финансировании по сравнению с традиционным способом распределения бюджетных средств. Поэтому система ГИФО не получила поддержки ректорского сообщества и была тихо спущена «на тормозах».

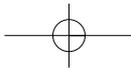
Новые цели и средства государственной политики

Перспектива повсеместного введения ГИФО вызвала сильную критику многих ректоров вузов. Под их давлением с конца 2004 г. для высшего образования начинает разрабатываться схема нормативно-подушевого финансирования, отличная от ГИФО.

В 2005 г. появилось предложение о выделении из всего массива государственных вузов национальных университетов и системообразующих вузов. Соответственно, для их финансирования предполагалось установить повышенные нормативы: для национальных университетов — примерно в пять раз выше обычного норматива, а для системообразующих вузов — примерно в три раза выше обычного. При этом также предлагалось ввести разные нормативы финансирования для бакалавриата и магистратуры (магистратура должна быть сосредоточена исключительно в национальных университетах и системообразующих вузах) и учитывать фондоёмкость образовательных программ. Однако затем от открытого категорирования вузов было решено отказаться, и появился новый подход, который стал реализовываться в рамках национального проекта по образованию — выделение на конкурсной основе инновационных вузов и финансирование их программ развития. Такой подход может быть назван *инвестиционным* (и одноразовым для каждого вуза-победителя) в противовес выделению национальных университетов, которые бы получали большее текущее финансирование из бюджета, образуя «постоянные инновационные точки роста». Представляется, что в конечном итоге эти два подхода будут в той или иной форме совмещены.

В сентябре 2005 г. Президент РФ объявил о реализации в 2006—2007 гг. приоритетного национального проекта





«Образование» наряду ещё с тремя национальными проектами — в сфере здравоохранения, доступного жилья для молодёжи и поддержки российского сельского хозяйства.

Намеченные в национальном проекте действия подверглись со стороны педагогической общественности достаточно резкой критике, суть которой сводилась к следующему:

- поощрение новаторов ничего не изменит в системе образования, а вызовет лишь недовольство большинства учителей;
- выплата значительных денежных средств одному учителю в среднем на две школы не может обеспечить роста инновационного потенциала системы общего образования и привлечь в школы молодые конкурентоспособные кадры;
- в условиях, когда не решён вопрос о повышении заработной платы учительству в целом, когда материально-техническая база школ находится в тяжёлом состоянии, поощрение инновационной деятельности небольшого числа школ не приведёт к повышению качества общего образования в стране и росту доступности качественного образования;
- выплаты за классное руководство в указанном размере могут несколько снизить напряжённость с выполнением обязанностей, но не приведут к решению системных вопросов воспитания учащихся, организации содержательной школьной жизни.

Эта критика стимулировала обсуждение возможностей изменить содержание национального проекта по образованию. Центром стратегических разработок было предложено сделать переход на новую систему оплаты труда, которая должна зависеть от количества и качества учительского труда. Предлагается также выделять на конкурсной основе по 1 млрд руб. из средств национального проекта на комплексную модернизацию региональных систем образования. При этом реги-

оны должны разработать свои модернизационные программы.

Для высшего образования определённой новацией может стать формирование так называемого ресурсного капитала, возможно, из средств национального проекта, который в дальнейшем должен будет обеспечить устойчивость их финансового положения и способствовать привлечению в высшее образование частных пожертвований.

Предлагается включить в национальный проект начальное и среднее профессиональное образование, ввести в НПО и СПО нормативное подушевое финансирование, которое будет в системе НПО дифференцировано по профессиям подготовки, а в системе СПО — по специальностям подготовки. Это предложение содержалось уже в Стратегии-2000, но до сих пор не было реализовано из-за того, что, как и в общем образовании, не был решён вопрос о природе подушевых нормативов финансирования. Также предполагается стимулировать интеграционные процессы в этой сфере, создавая профессиональные комплексы.

Один из путей решения проблем профессионального образования в рамках национального проекта — стремление привлечь к их финансированию широкие круги бизнеса с тем, чтобы создать мощную ресурсную базу намеченных преобразований. Власть предполагает объединить здесь усилия, прежде всего, всероссийских объединений работодателей, но регионы, скорее всего, начнут привлекать и свои местные ассоциации бизнеса. Могут быть привлечены достаточно серьёзные внебюджетные средства в модернизацию профессионального образования, но сомнения связаны с тем, сможет ли федеральный центр и региональные власти совместно с органами управления образованием эффективно распорядиться столь масштабными ресурсами.

