

РЕФОРМЫ В СФЕРЕ ЭКОНОМИКИ ОБРАЗОВАНИЯ: РОССИЯ И КИТАЙ

В России и в Китае идут реформы в сфере образования. Однако, как показывает сравнительный анализ, идут они в разных направлениях. При этом, учитывая во многом сходное прошлое, изучение китайских реформ весьма поучительно для России. По крайней мере, навязываемые России модели экономических реформ, ранее опробованные в Латинской Америке, фактически провалились, а к власти в этих странах пришли политики левой и даже прокоммунистической ориентации. Наивно думать, что ультралиберальные модели приживутся в России, тем более в такой консервативной сфере, как образование.

Поэтому лучше пристальнее присмотреться к китайскому опыту. Готовится российско–китайская монография «Сравнительный анализ образовательных реформ начала XXI века: Россия–КНР» (ответственные редакторы с российской стороны — вице–президент РАО В.П. Борисенков и китаевед Н.Е. Боровская), в написании которой участвовал и автор настоящей статьи. Полагаем, что для руководителей российской системы образования весьма полезно будет познакомиться с китайским опытом реформирования экономики образования.



Анатолий
Вифлеемский,
директор
Центра экономики
образования,
кандидат
экономических
наук

Реформы в России в 90-е годы XX века сводились к попыткам внедрить новый хозяйственный механизм: систему, обеспечивающую финансово-хозяйственную самостоятельность образовательных учреждений и переход от административных к экономическим методам управления. Такие реформы во многом были обусловлены специфическими условиями России того периода — переходом от административно-командной советской системы хозяйствования к рыночным отношениям и демократизацией политической системы страны. К сожалению, реформы не удались, более того, ужесточилась регламентация деятельности, введены дополнительные чиновничьи структуры, контролирующие финансовые потоки в образовании (органы казначейского исполнения бюджета).

В начале 2000-х годов в России начался новый этап реформ, суть которых сводилась к расширению платности образования. Такого рода реформы успешно претворялись в жизнь. Вместо сочетания бюджетного финансирования с оказанием платных услуг значительная часть бюджетного финансирования замещена взимаемой с учащихся и их семей платой за обучение в той или иной форме (прямой в виде платного обучения, особенно на уровне высшего образования, или косвенной в виде необходимости вносить различные взносы «на нужды школ»). Государственные расходы на образование в сопоставимых ценах значительно сократились. Вместо установления тесной зависимости материального стимулирования работников системы образования от результатов, качества и эффективности труда фактически уравнивается заработная плата педагогов на уровне намного ниже средней заработной платы по стране. Кроме того, в системе образования кардинально сокращены налоговые льготы. Попытки установить целевой налог на нужды образования в России также провалились, что во многом



связано с явно недостаточной суммой такого налога для финансирования образования.

Реформы финансирования образования в Китае были направлены на увеличение общего объёма финансирования системы образования путём увеличения объёмов как государственных, так и негосударственных ассигнований и на диверсификацию источников вложений в образование. В то же время, как и в России, основной упор был сделан на рост именно внебюджетных вложений в образование, а прямые налоговые сборы на нужды образования сокращены. Сократились и льготы предприятиям, созданным при школах.

Источники финансовых вложений в образование в КНР многоаспектны и многоканальны, однако главные, как и в России, три: государство, общество и семьи учащихся либо отдельные личности. Согласно используемой в Китае правительственной статистике, они подразделены следующим образом:

1) государственные ассигнования:

- государственные бюджетные ассигнования — средства на образование, входящие в различные статьи бюджета, распределяемые центральным правительством и правительствами разных уровней;

- налог на образование, собираемый правительствами разных уровней. Он состоит из двух частей: различные общественные налоговые поступления, идущие непосредственно на нужды образования, например, индивидуальные регулируемые налоговые доходы, полностью либо частично используемые на нужды образования, а также различные налоговые льготы либо освобождение от налогов, предоставляемые государством или обществом образовательным организациям, например, льготы, предоставляемые на основании государственных постановлений предприятиям, созданным школами. Кроме того, это налоговый сбор, который собирается в городах в виде 3%-ных отчислений от каждого из трёх

уплачиваемых налогов: потребительского, на добавленную стоимость и налога с продаж;

- средства предприятий на создание школ — различного уровня и типа учебные заведения, создаваемые предприятиями центрального или местного подчинения, основанные на капитале, оставшемся после реализации продукции или на свободном капитале предприятий (аналогично ведомственным, колхозным и совхозным детским садам, существовавшим в Советском Союзе);

- вложения в образование от пришкольных предприятий и социальных услуг: часть доходов от пришкольных предприятий, различного вида хозяйственной деятельности и сферы услуг, средств, которые входят в статьи бюджетных расходов и используются для пополнения ассигнований на образование.

2) Негосударственные ассигнования:

- средства, выделяемые общественными коллективами и отдельными гражданами;

- общественные пожертвования — это средства на поддержку школ, спонсируемые общественными организациями и частными лицами на основе добровольности и в меру своих возможностей, а также материальная помощь и пожертвования, поступающие от проживающих за рубежом китайцев из Сянган, Австралии и Тайваня, от зарубежных ассоциаций и «просто друзей Китая»;

- различные взносы учащихся и их семей — это и учебные, и разнообразные взносы учащихся школ разных типов и уровней, которые входят в статьи бюджетных расходов.

Распределение ответственности за финансовое обеспечение различных уровней образования между уровнями власти также оказалось неудачным, во многом из-за отсутствия необходимого для этого механизма распределения доходов страны и централизации поступающих доходов в федеральном бюджете. В результате в России вернулись к софинансированию



уровней образования различными уровнями бюджетной системы. Перераспределение ответственности за выделение ассигнований между уровнями бюджетной системы теоретически можно считать верной мерой, однако это должно сопровождаться комплексными изменениями всего бюджетного механизма, что в обеих странах так и не было сделано. Такая незаконченность реформ повлекла за собой проблемы с финансированием конкретных учебных заведений и даже уровней образования в ряде территорий в обеих странах.

О слабом макрорегулировании со стороны государства обязательного образования в обеих странах свидетельствует и крайне низкий уровень расходов со стороны центрального правительства. Такие действия, как и перевод образования на преимущественно платную основу, нам представляются ошибочными.

Единые нормативы финансирования образовательных учреждений за годы реформ в России так и не были разработаны и внедрены, хотя некоторые регионы и муниципалитеты используют свои разработки. Неудачными оказались и эксперименты по продвижению образовательного кредитования, введения своеобразных образовательных ваучеров. Как и до начала реформ, система образования в России финансируется на постатейной основе, более того, детализация расходов значительно увеличена, а контроль за их распределением ужесточён. В Китае планомерно переходят на нормативы финансирования, включающие в себя как базовую, общую для всех учреждений часть, так и специальные дотации, учитывающие особенности конкретных учреждений.

В России при декларируемом снижении роли государства в образовании значительно возросли его контрольные функции за экономической деятельностью образовательных учреждений, при значительном снижении как доли бюджетного финансирования, так и абсолютных объёмов финансирования обра-

зовательных учреждений. В Китае же реформы основывались на постулате, что финансовые вложения населения не могут и не должны ослаблять рост бюджетных ассигнований.

Довольно бурное развитие негосударственного сектора на первом этапе реформ в России было оборвано отказом в государственной поддержке негосударственного образования на федеральном уровне. В то же время отдельные регионы сохраняют достигнутый уровень развития негосударственного образования. Такая двойственная государственная политика России (а часто и её фактическое отсутствие) — важная особенность проводимых реформ, во многом обусловившей их незавершённость, противоречивость. В Китае же, напротив, на государственном уровне принимаются законодательные акты о стимулировании развития негосударственного образования для того, чтобы привлечь общественные инвестиции, что свидетельствует о политической воле в выполнении запланированных реформ и государственной поддержке движения в верном направлении.

При декларируемом расширении участия общественности в контроле за финансированием образования (что соответствует мировому опыту) в России реальных успехов в этом направлении так и не достигнуто. В Китае же планомерно внедряется общенациональная система контроля за финансированием образования, обеспечивающая усиление общественного наблюдения.

И в России, и в Китае очевиден крайне недостаточный уровень бюджетного финансирования образовательных учреждений, что проявляется, в частности, в небольшой доле расходов на образование в процентном отношении от ВВП. Разница при этом заключается в том, что в Китае доля ассигнований на образование в ВВП постепенно растёт, хотя поставленный рубеж в 4% ещё не достигнут. В России же с 2005 года отменён 10%-ный минимум национального дохода, который необходимо было направлять на расходы на образование. При этом расходы на образование в России в последние годы составляют 12% бюджета страны, в то время как в Китае при предусмотренном уровне 15% расходы на образование уже составили 14,68% расходной части бюджета страны.

И в России, и в Китае проводятся мероприятия, направленные на повышение заработной платы учителей. Однако при этом заработная плата китайского учителя значительно превышает заработную плату российского коллеги, если рассматривать её в отношении к средней заработной плате по экономике.

В Китае муниципальный уровень встроен в структуру государственной власти, в то время как в России формально муниципальный уровень управления отделён от уровней государственного управления и является самостоятельным.

Принципиально различно отношение к предоставлению налоговых льгот. Если в России либеральные реформаторы жёстко выдерживают линию ликвидации налоговых льгот, говоря о том, что все должны находиться в равных условиях, то в Китае



большое значение придать стимулированию инвестиций в образование с помощью налоговых льгот. Если в России образовательные учреждения с каждым годом должны платить всё больше налогов, то в Китае объём налоговых льгот увеличивается. Так, в Китае предусмотрены налоговые льготы, касающиеся предпринимательской деятельности учебных заведений, реализации ими продукции и услуг. В России же в течение 2000-х годов такая льгота сохранена лишь по налогу на добавленную стоимость, остальные льготы ликвидированы.

И Китай, и Россия выбирали между различными типами организационно-финансовых моделей в системе образования. Обе страны так и не выбрали однозначно определённый тип: в каждой из них образовалось своеобразное сочетание (определяемое во многом национальными традициями и субъективно понятыми руководством мировыми тенденциями) государственнической и рыночной моделей с тенденциями расширения платности образования для населения. При этом в России в результате введения платности доступность качественного образования снижалась для многих слоёв населения, а высокоразвитая система образования испытывала недостаток ресурсов вследствие сокращения государственного финансирования и попытками его заместить средствами учащихся и их семей. В Китае плата за образование населения стала дополнительным источником для развития системы образования и позволила большему числу людей получить доступ к качественному образованию.

Многие реформы в России представляют собой попытки копировать зарубежный опыт (причём не получивший широкого распространения) и основаны на стремлении уйти от особенностей функционирования советской системы образования. Реформы образования в Китае основаны на использовании на-

ционального своеобразия и сохранения части коммунистических ценностей при копировании зарубежных образцов. Это проявилось, в частности, и в полном освобождении учащихся из нуждающихся семей от разнообразных взносов за образование. В России же при декларировании расширения доступа к качественному образованию на федеральном уровне делается мало практических шагов для сохранения существовавшего в советское время уровня доступности бесплатного образования. Передача полномочий на муниципальный уровень без соответствующего ресурсного обеспечения лишь усугубляет проблему доступности образования.

В целом можно сделать вывод о том, что несмотря на разницу в политических системах России и Китая, государство в обеих странах является основным инициатором реформ. Его сила в Китае и слабость в России 90-х годов во многом и предопределили различную степень достижения запланированных на старте реформ результатов.

Полагаем, что современный этап реформирования образования в России основывается на неверных целях. Коммерциализация образования в условиях становления постиндустриального общества губительна для будущего развития страны. При этом в России одновременно образование становится всё в большей мере коммерческим. Доходы от него подконтрольны чиновникам и направляются на замещение бюджетного финансирования. Такое направление реформ в российском образовании ошибочно.

В Китае же ведётся весьма успешная и верная, на наш взгляд, политика увеличения финансовых вложений в образование, обеспечивающая увеличение как государственных, так и негосударственных ассигнований. Эта политика более соответствует мировому опыту.

г. Нижний Новгород