

ЭКОНОМИЧЕСКИЕ РЕФОРМЫ В СФЕРЕ ОБРАЗОВАНИЯ: АВТОНОМНОСТЬ, САМОСТОЯТЕЛЬНОСТЬ, ОТВЕТСТВЕННОСТЬ

Ирина Абанкина,
заместитель
директора
Института развития
образования
Государственного
университета —
Высшей школы
экономики,
кандидат
экономических наук

Борис Домненко,
ведущий научный
сотрудник Института
развития
образования
Государственного
университета —
Высшей школы
экономики

Нина Осовецкая,
заместитель
директора Центра
социально-
экономического
развития школы
Института развития
образования
Государственного
университета —
Высшей школы
экономики,
кандидат
технических наук

В конце XX века большинство зарубежных стран провели реформы в сфере образования. Одна из целей этих реформ — повышение самостоятельности учебных заведений. Преобразования коснулись не только высшего (университеты традиционно пользовались значительными академическими свободами), но и других уровней образования. Например, в некоторых европейских странах более 80% ресурсов школ переданы под непосредственный контроль самих учебных заведений. Такие решения были приняты несмотря на то, что почти во всех странах, школы — государственные и частные — финансируются, главным образом, за счёт средств бюджетов различных уровней.

В странах Организации экономического сотрудничества и развития (ОЭСР) доля учеников, поступивших в государственные и контролируемые государством учреждения, значительна. В начальной школе она достигает 97,7%. По мере перехода от одного уровня образования к другому количество учеников, поступающих в государственные учреждения, сокращается, но незначительно. Если начальное среднее образование получают в частных школах 2,6% детей, то среднее — 4,6%. В частные вузы немагистерского уровня поступают 13,7%, а в государственные — 87,7%. В частные вузы, присваивающие степень магистра, поступает уже меньше студентов — всего 11,4%, тогда как в государственные — 89,3%. Таким образом, в государственных учебных заведениях стран ОЭСР обучается основная масса школьников и студентов. А в некоторых странах **все** школьники и студенты обучаются в государственных или контролируемых государством образовательных учреждениях. Например, в Австралии, Бельгии и Дании начальное, среднее и высшее образование можно получить только в государственных учреждениях. Причём, если в Дании все вузы полностью государственные, то в Бельгии больше половины из них только контролируются государством. В Австрии, Германии и Греции незначительное число школьников обучается в частных школах, но студенты — только в государственных и контролируемых государством вузах.

В США 96,8% студентов вузов домагистерского уровня посещают государственные учреждения. А в таких странах, как Корея и Япония, ситуация иная: соответственно 90% и более 75% студентов получают образование в частных, независимых от государства вузах. В Португалии в 2002 г. около 50% студентов обучались в частных вузах.

В Нидерландах государственные школы функционируют под управлением муниципальных органов или управляющих комитетов, назначаемых муниципалитетами. Около 60% школ — частные. Они функционируют под управлением ассоциаций и фондов.

Для характеристики институциональной автономии в отчётах ОЭСР и национальных статистических отчётах обычно используют пять основных показателей (см. табл. 1).

Общие характеристики организационных структур системы высшего образования в различных странах ОЭСР представлены в таблице 2.

Ещё один показатель, характеризующий организационную структуру образования, — доля государственного и частного финансирования в валовом внутреннем продукте. В среднем по странам ОЭСР на начальное и среднее образование расходуется 3,8% общего ВВП, из которых 3,5% приходится на государственные источники и 0,3% — на частные. Таким образом, частные источники в финансировании начального и среднего образования составляют 7,9%, а государственные — 92,1%. На высшее образование расходуется из государственных источников 1% общего ВВП, из частных — 0,3%.



Таблица 1

Характеристика национальных систем управления вузами

Тип системы	Ключевые характеристики институтов высшего образования		
	Юридическое лицо	Структура и управление	Активы
В государственной собственности	Государство	Определяется государством	Собственность государства
Государственная организация	Государственное, но отдельное юридическое лицо	Определяется государством	Финансируются государством, которое контролирует их использование
Партнёрство государства / частного сектора	Коммерческое, но подлежащее контролю со стороны государства	Государство консультирует и воздействует (через финансирование)	Собственность частных лиц и государства
Частные / государственные	Коммерческое	Слабая вовлечённость государства	Собственность частных лиц, низкая доля государства

Тип системы	Персонал	Источники финансирования / коммерческая свобода
В государственной собственности	Государственные служащие	Расходная часть бюджетов / извлечение прибыли фактически невозможно
Государственная организация	Ключевые посты занимают люди, назначенные государством, оплата устанавливается в масштабах страны	Централизованное финансирование и доход от контрактов / возможно извлечение прибыли
Партнёрство государства / частного сектора	Наёмные служащие под контролем государства	Централизованное финансирование и доход от контрактов / возможно извлечение прибыли
Частные / государственные доход	Гражданские лица	Контракты и иной коммерческий доход

Источник: ON THE EDGE: SECURING A SUSTAINABLE FUTURE FOR HIGHER EDUCATION — ISBN-92-64-10821-1 © OECD 2004. p. 72

Таблица 2

Общие характеристики зарубежных систем высшего образования

	Система	Институциональный тип (классификация Общественной организацией Карнеги)	Количество вузов	Число студентов	Рост числа студентов за 1999–2000 годы	Государственные поступления, в % от общих доходов
Австралия	Национальная / федеральная	Общественная унитарная	40	700 тыс.	высокий	60%
Англия	Национальная	Общественная унитарная	140	1,7 млн	высокий	60%
Германия	Федеральная	Общественная сегментированная (университеты / спецшколы)	345	1,8 млн	средний	95% (главным образом земли)
Ирландия	Национальная	Общественная бинарная (университеты / технические вузы)	21	115 тыс.	высокий	80–90%
Япония	Национальная	Общественная / частная бинарная	1290	2,8 млн	средняя	55%
Нидерланды	Национальная	Общественная бинарная (профессиональные / исследовательские)	61	450 тыс.	средняя	65%
Швеция	Национальная	Общественная унитарная	39	300 тыс.	высокая	65%
США	Федеральная	Общественная / частная	4200	14,8 млн	средняя	35–50%

Источник: ON THE EDGE: SECURING A SUSTAINABLE FUTURE FOR HIGHER EDUCATION — ISBN-92-64-10821-1 © OECD 2004. p. 71



В Австралии, где 100% студентов обучаются в государственных вузах, почти половина (46,6%) всего финансирования высшего образования приходится на частные источники. А в Японии, где более 75% студентов получают образование в частных вузах, доля государства в финансировании составляет 45,5%. В Португалии около 50% студентов обучаются в частных вузах, но 91% всего финансирования высшего образования принадлежит государству. В системе высшего образования отношения правительства и вузов можно представить как отношение собственника и отца-основателя. Такая модель централизованной организационной структуры сложилась ещё в прошлом столетии.

Сегодня многие страны отходят от таких патерналистских отношений, когда государство владеет активами, определяет стратегические цели и в основном субсидирует образование. Правительства большинства стран считают, что образовательные учреждения должны нести большую ответственность за свою финансовую жизнестойкость, что будет стимулировать их к привлечению альтернативных источников доходов. Кроме того, государственные органы не всегда в состоянии чутко реагировать на рыночные изменения в стране и действовать в соответствии с этими изменениями. Наконец, бюджетные проблемы, которые существуют почти в каждом правительстве не позволяют в должной мере субсидировать образовательную систему. Поэтому в настоящее время более актуальная модель — это партнёрские отношения государства с образовательными учреждениями. Государство сегодня предпочитает «работать» с образовательными учреждениями, а не руководить ими¹. В то же время партнёрские отношения ограничивают государство в решении своих политических задач. Например, в вузах могут финансироваться проекты, противоречащие стратегическим целям правительства. В связи с этим в отдельных странах создаются специальные механизмы финансирования, которые час-

точно обеспечивают правительству достижение конкретных целей. Так, в Германии земли заключают контракты, по которым учебные заведения финансируются из бюджетных средств в течение определённого периода, обычно пяти лет. Это позволяет поддерживать финансовую устойчивость вузов, поскольку объёмы финансирования остаются стабильными, несмотря на изменения размеров самого бюджета. В Швеции в 1990-е годы правительство объявило об отказе от детального контроля над деятельностью вузов и переходе к управлению ими по результатам.

В ряде стран взаимоотношения между государством и образовательными учреждениями строятся с помощью посреднических организаций, таких как Совет по субсидированию высшего образования (Higher Education Funding Council for England) в Англии и Независимый траст (Stichting Vangnet HBO) в Нидерландах. Последний осуществляет свою деятельность как внешний орган, наблюдающий за финансовой стабильностью университетов профессионального обучения (HBOs). Причём сам траст не участвует в финансировании университетов. И это позволяет высшим учебным заведениям сохранять определённую независимость.

Рассмотрим более подробно особенности организации образования в странах Европейского союза.

Правительства штатов и территорий **Австралии** несут ответственность за качество высшего образования страны (включая создание новых университетов), деятельность иностранных вузов, аккредитацию курсов, предлагаемых различными организациями. Они также участвуют в подготовке соглашений университетов с другими организациями и контролируют выполнение этих соглашений. Такой подход определяется стремлением к гарантированному качеству высшего образования и поддерживается законодательно закреплённым правом университетов самостоятельно проводить аккредитацию собственных курсов и программ. Таким образом, университеты (непосредственно

1

«Changing patterns of Governance» in Education Policy Analysis OECD, 2003.



академический совет) берут на себя ответственность за академические стандарты и качество обучения студентов. В марте 2000 г. Министерский совет по занятости, образованию и подготовке учредил Агентство качества австралийских университетов (Australian Universities' Quality Agency, AUQA). Эта независимая от правительства и вузов национальная организация каждые пять лет проверяет качество преподавания в университетах.

В Италии за последние годы автономия школы значительно возросла. В 1997 г. был принят закон, по которому школы получают больше свободы в выборе технологий обучения, дополнительных учебных программах, организации школьной жизни, распределении учебного времени. В стране уделяется большое внимание созданию равных для всех условий (включая и финансирование) получения образования. В 2000 г. вышел соответствующий закон, который распространяется как на государственные, так и на негосударственные школы. В этот же период были расширены автономные права университетов в части самоуправления и административного устройства. Главный документ, регулирующий деятельность вуза, — его устав.

В Англии вузы, при всём их разнообразии, обладают значительной независимостью, которая проявляется в том, что они имеют право владеть активами, заключать контракты, брать ссуды, принимать постановления и условия найма персонала.

Колледжи, которые разнятся по размерам, предназначению и истории (некоторые были основаны более 150 лет назад как церковные школы), подобно университетам пользуются определёнными свободами, например, правом самоуправления. Некоторые из них могут самостоятельно присваивать степени и звания. Колледжи, которые не наделены правом самостоятельно присваивать степени и утверждать свои решения в университетах, могут обратиться в Тайный совет и получить право называться

«университетским колледжем». Но научные степени могут присваивать только университеты.

Вузы вполне независимы, поскольку не являются структурной частью государственного сектора. Например, займы вузов не становятся частью правительственного долга. Даже в том случае, когда высшие учебные заведения получают основную часть своих средств из государственного источника, правительство сознательно избегает влияния на их внутреннюю политику. Министерство образования и квалификации (МОК — Department for Education and Skills — DiES) определяет и несёт ответственность за стратегию развития и финансирование высшего образования, в том числе за предоставление грантов.

Финансирование высшего образования в Англии начинается с определения правительством объёма выделяемых общественных средств. Эти средства направляются в Совет по субсидированию высшего образования в Англии (ССБОВА — Higher Education Funding Council for England — HEFCE). То есть, министерство делегирует осуществление финансовой политики совету и некоторым другим организациям, созданным ещё в 1918 г.: Совету по учёбе и квалификации (Learning and Skills Council), который финансирует систему послевузовского образования, Агентству повышения квалификации учителей (Teacher Training Agency) и другим². Система посредников, по мнению англичан, позволяет сохранить академические свободы и обезопасить учреждения высшего образования от прямого политического влияния.

Государственный секретарь в соответствии с законами об образовании 1988 и 1992 г., не может контролировать уровень субсидирования отдельных вузов. Правом распределять гранты, вплоть до отказа в предоставлении, определять их размер обладает Совет по субсидированию высшего образования. В то же время эта организация не наделена полномочиями, позволяющими ей вмешиваться

Комитет по университетским грантам (The University Grants Committee), основанный Казначейством, действовал в Великобритании с 1918 по 1989 г. Совет по финансированию университетов (The Universities Funding Council) функционировал также в рамках Великобритании, а Совет по финансированию политехнических вузов и колледжей (The Polytechnics and Colleges Funding Council) — с 1989 по 1992 г. только в Англии. Совет по финансированию высшего образования с 1992 г. осуществлял свою деятельность в Англии, Шотландии и Уэльсе (The Higher Education Funding Councils for England, Scotland and Wales).



в управление учреждениями высшего образования. Совет по субсидированию не единственный, а в некоторых случаях и не основной источник финансирования учреждений высшего образования. Наряду с ним существует большое количество организаций, аккумулирующих средства для нужд как обучения, так и проведения научно-исследовательских работ из общественных источников, число которых постоянно растёт. Иногда ССВОА осуществляет совместную деятельность с такими организациями.

Общая доля средств, поступающих учреждениям высшего образования из общественных источников, достигает 60%. Из них 45% — субсидирование, а 15% средств выделяются на контрактной основе. Свыше 80% средств, поступающих из Совета по субсидированию, направляются на финансирование преподавания и проведение научных исследований. Сюда же следует отнести отдельное субсидирование развития кадрового состава (Rewarding and Developing Staff), финансирование капиталовложений в высшее образование (Science Research Investment Fund, Project Capital), а также целевое субсидирование (4% от всех средств) повышения квалификации преподавателей. Таким образом, доля так называемого целевого субсидирования (block grant) составляет почти 90%.

Если целевое субсидирование отдельного высшего учебного заведения падает, то Совет по субсидированию в состоянии принять меры, препятствующие снижению финансирования, которое может отрицательно сказаться на обучении студентов.

В **Германии** в 2000 г. правительства земель предприняли первые шаги по ослаблению всеобъемлющего финансового контроля над вузами, что послужило стимулом к постепенному расширению их финансовой автономии. Высшие учебные заведения получили право самостоятельно перераспределять в установленных пределах бюджетные средства.

В **Нидерландах** университеты профессионального образования объединены законом, но представляют собой частные учреждения. Большинство исследовательских университетов — государственные учреждения (предполагается, что вскоре их статус будет изменён). Последние специализируются на академическом обучении и научных исследованиях. Министр по делам культуры и образования (Minister of Education and Cultural Affairs) несёт ответственность за высшее образование, которое предоставляют вузы этих двух типов, а министр сельского хозяйства (Minister of Agriculture) курирует вузы сельскохозяйственного профиля. Такая схема закреплена Законом о высшем образовании и научных исследованиях (Higher Education and Research Act — Wet op hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek — WHW) от 1993 г. — единственным актом, регулирующим деятельность вузов³. Министры не несут ответственность за деятельность отдельных университетов и их проблемы, связанные с управлением. Но министерство утверждает программы деятельности вузов. За качество образовательных услуг отвечают сами университеты, внимание же правительства сконцентрировано на вопросах контроля, главным образом над эффективностью использования государственного субсидирования, доступностью образования и соответствием его потребностям рынка труда. Правительство также наделено полномочиями отслеживать происходящие изменения качества преподавания во всех профессиональных университетах.

Взаимоотношения между правительством и университетами определяются среднесрочным планом, который называется Докладом о политике в области высшего образования (Higher Education Policy Paper, HOOP). Этот план составляет министр образования каждые четыре года под наблюдением всех партий, которые таким образом прямо или косвенно вовлекаются в решение задач, стоящих перед высшим



образованием. Совет университетов профессионального образования в рамках доклада выстраивает собственную стратегию развития.

Автономия университетов выражается в том, что они владеют активами, сами решают инвестиционные вопросы, осуществляют менеджмент. Университет полностью несёт ответственность за финансовую деятельность, самостоятельно определяет и отвечает за кадровую политику, платит выходные пособия и пенсии, а также пособия по безработице.

Система высшего образования в США представлена 4 182 учреждениями, в которых обучаются 14,8 млн студентов. 51% высших учебных заведений — частные. Государственные вузы в США, в том числе основанные штатами и местными органами власти, составляют 41%. Несмотря на большое количество частных высших учебных заведений, 76% студентов обучаются в государственных учреждениях. Из них почти половина — в государственных двухгодичных учреждениях общего и технического профиля.

В США была проведена децентрализация управления школами, входившими в государственную систему школьного образования. Предыдущие попытки инновационных изменений через управленческую вертикаль государственных органов образования (изменялась система денежного вознаграждения преподавателей, использовались другие подходы) не дали положительных результатов⁴.

В ходе децентрализации государство полностью устранилось от управления школами, передав свои полномочия на уровень штатов и потребителей услуг. Государственное финансирование школ было также передано на уровень штатов. В результате децентрализации руководители школ получили широкие полномочия, позволяющие им определять почти все аспекты деятельности возглавляемых учреждений. Контроль над руководителями и влияние на политику школ заинтересованные стороны должны осу-

ществлять через Институт правления школами (School Governance)? В образовательных учреждениях организованы Советы школ (community boards). Все эти изменения стали возможны благодаря принятию соответствующей законодательной базы.

Роль федерального правительства США в структуре высшего образования отлична от роли штатов и местных органов власти. После поправки к Закону об образовании 1972 г. федеральное правительство концентрирует своё внимание не на учреждениях, а прежде всего на непосредственной помощи студентам. Федеральное правительство, таким образом, становится независимым гарантом прав собственности, как государственной, так и частной. В то же время оно ограничивается ролью органа, ответственного за соблюдение общественных интересов, и поставщика услуг.

Все штаты, как правило, передают ответственность за управление государственными колледжами и университетами одному или нескольким советам, которые в большинстве случаев состоят из светских граждан, представляющих государственные интересы. Эти советы могут называться по-разному, но чаще всего «советом попечителей» или «советом регентов». Они несут ответственность аналогичную ответственности советов директоров в некоммерческих корпорациях. Некоторые штаты создают координационные советы, которые отвечают за ключевые аспекты управления высшим образованием. Некоторые из них — за планирование, бюджет, программы, распределение ресурсов, другие — только за одно какое-либо направление, например, за местные «общественные» колледжи. Важно отметить, что координационный совет не руководит вузами в общепринятом смысле, как это делает, например, исполнительный директор института. Координационный совет может назначать только главу агентства и его персонал, но не руководителя вуза.

4

Chubb, J.E.; Moe, T.M. Politics, Markets & American Schools, Chubb, J.E.; Moe, T.M. Political pollyannas. Teachers College Record, Fall91, Vol. 93 Issue 1, p161.



Изменение роли государства на уровне штатов в высшем образовании

Движение от	к
Планирование статических институциональных моделей	Стратегическое планирование динамических рыночных моделей
Концентрация внимания на тех, кто предоставляет услуги, главным образом, на государственных институтах	Концентрация внимания на клиентах, студентах, учителях, управляющих
Сфера услуг определяется географическим положением и монополизированным рынком	Сфера услуг определяется потребностью клиентов, обслуживаемых множеством продавцов услуг
Тенденция к централизованному контролю и регулированию через жёстко определяемые функции институтов, финансовая отчётность и система докладов	Децентрализация управления с использованием инструментов, стимулирующих желаемые результаты
Политика, ограничивающая конкуренцию и создающая ненужное дублирование	Политика «входа на рынок в ответ на требования общества» и направление конкурентных усилий на общественные интересы
Качество, определяемое преимущественно в терминах полученных ресурсов	Качество, определяемое в терминах полученного результата
Услуги предоставляются, главным образом, через государственные агентства и государственные институты	Использование неправительственных организаций и смешанных (государственно-частных) производителей услуг

Источник: Aims C. McGuinnes, Jr., Reflections on Postsecondary Education Governance Changes. Denver, Colorado: Education Commission of the States, July 2002, HEFCE-OECD/IMHE 2004 — National Report — United states, p.15

В Японии начальные и основные средние школы, как правило, — местные (общественные), в то время как среди средних школ высшей ступени около 30% частных. Финансирование образования осуществляется как национальным правительством, так и администрациями префектур и муниципалитетов. Расходы правительства на образование формируются из ассигнований на содержание национальных образовательных учреждений и субсидий, выделяемых на местном уровне, в том числе для частных учебных заведений. Объём финансирования на местном уровне формируется из собранных налогов и других доходов. Статьи образовательных расходов определяются непосредственно администрациями префектур и муниципалитетов. Наибольшая часть расходов (около 80%) идёт на обязательное девятилетнее образование, которое в соответствии с конституцией и законом об образовании является бесплатным. За обучение в последних классах средней школы, а также в высших учебных заведениях студенты вносят определённую плату. Уровень оплаты для студен-

тов национальных институтов устанавливается Министерством образования, культуры, спорта, науки и технологий, а для студентов учебных заведений префектур и муниципалитетов — местными законами.

Система высшего образования в Японии существенно отличается от большинства стран ОЭСР по соотношению государственного и частного секторов. Государственный сектор представлен национальными университетами, основанными национальным правительством, а также общественными университетами, которые образованы префектурами и местными органами власти. В частные университеты поступает три четверти всех студентов. Однако национальные университеты играют ведущую роль в обучении магистров и аспирантов, в проведении научных исследований.

В 50–70-х годах XX века в Японии были проведены по меньшей мере три реформы образования. В результате этих реформ уже к началу 80-х годов по ряду показателей Япония вышла на одно из первых мест в мире. Это относилось



прежде всего к охвату молодёжи средним и высшим образованием. Среднюю школу оканчивали 9 из 10 поступивших учащихся. Таким образом, можно говорить о почти полном охвате школьников общим средним образованием. Четверо из десяти выпускников средней школы поступали в университет. Однако уже в то время на всех уровнях обучения проявились такие негативные явления, как чрезмерная стандартизация и унификация образования, концентрация внимания на количественных показателях, восприятие образования исключительно как условие, необходимое для завоевания социального и экономического статуса.

Дальнейшее развитие этих и других негативных тенденций привело к осознанию необходимости большей диверсификации образования, включая его структуры, содержание и сам учебный процесс. В Японии при реформировании высшего образования руководствовались принципом: «ресурсы всегда ограничены, поэтому финансирование всех учреждений к переносам не приведёт, так как каждому достанется чуть-чуть». Поэтому для поддержки на государственном уровне была выбрана небольшая группа наиболее сильных вузов, финансирование которых выросло на порядок. Остальные же вузы либо передали на баланс мини-регионов (городов, провинций, округов), либо закрыли, освобождая место для частных образовательных учреждений.

Весной 2002 г. Министерство образования, культуры, спорта, науки и технологий (Ministry of Education Culture, Sports Science and Technology — «МEXT») разработало план изменения статуса национальных университетов Японии. Летом 2003 г. вышел Закон о Национальной университетской корпорации «National University Corporation Law», отменявший существующие законы, и весной 2004 г. реформа вступила в свои права. Основная задача реформы — изменение существующих форм национальных образовательных учреждений. Они должны превратиться из подчи-

нённых структур государства в более независимые организации со статусом юридического лица. Новая организационная форма получила название «Kokuritsu Daigaku Hojin» или «Национальная университетская корпорация» (National University Corporation)⁵.

Новая схема Национальной университетской корпорации предполагает увеличить автономию высших учебных заведений за счёт ослабления регулирующей роли бюджетных структур.

Изменения прошли и в управлении образованием. В Японии отменили совет управления, контролирующий президента университета. Теперь основную ответственность за принятие решений и их исполнение несёт президент университета. Его кандидатуру, а также кандидатуры двух аудиторов для каждого университета утверждает министр образования. Исполнительный орган, административных служащих и другой персонал утверждает президент университета.

Таким образом, в конце XX — начале XXI столетий в управлении системами образования почти всех развитых стран произошли изменения, направленные на повышение самостоятельности учебных заведений всех уровней.

Российская организация системы образования имеет существенные отличия от стран ОЭСР. Государственные образовательные учреждения, учредителями которых являются органы управления образованием федерального, регионального или муниципального уровней, финансируются из бюджета. С 1990-х годов в стране стали появляться частные школы, негосударственные учреждения среднего и высшего профессионального образования. Негосударственных учреждений начального профессионального образования пока не существует. Количество негосударственных школ и техникумов, численность обучающихся в них школьников и студентов не сопоставимы с численностью учащихся государственных учебных заведений соответствующего уровня (см. табл. 4).



**Количество государственных и негосударственных учебных заведений
в России и численность обучающихся**

	Период (годы)									
	1995/ 1996	1996/ 1997	1997/ 1998	1998/ 1999	1999/ 2000	2000/ 2001	2001/ 2002	2002/ 2003	2003/ 2004	2004/ 2005
Количество государственных общеобразовательных учреждений, тыс.	68,4	68,3	67,9	67,3	66,4	65,9	65,7	64,5	63,4	62,2
Количество негосударственных общеобразовательных учреждений, тыс.	0,5	0,5	0,6	0,6	0,6	0,6	0,7	0,7	0,7	0,7
Численность учащихся государственных общеобразовательных учреждений, тыс. чел.	21521	21682	21683	21920	21316	20493	19843	18850	17729	16561
Численность учащихся негосударственных общеобразовательных учреждений, тыс. чел.	46	47	50	50	53	61	66	68	69	69
Количество государственных учреждений	2612	2608	2593	2584	2576	2589	2595	2626	2627	2637
Количество негосударственных учреждений	22	41	60	47	73	114	89	190	182	
Численность студентов государственных учреждений, тыс. чел.	1923	1976	2011	2052	2147	2309	2410	2488	2502	2504
Численность студентов негосударственных учреждений, тыс. чел.	6,6	10,5	18,8	16,6	28,3	52,2	60,4	97,0	110,5	x
Количество государственных вузов	569	573	578	580	590	607	621	655	654	662
Количество негосударственных вузов	193	244	302	334	349	358	387	384	392	409
Численность студентов вузов, тыс. чел.	2655	2802	3046	3347	3728	4271	4797	5229	5596	5860
Численность студентов негосударственных вузов, тыс. чел.	135,5	162,5	201,8	250,7	344,9	470,6	629,5	718,8	859,5	1024,1

Источники: Госкомстат РФ — <http://www.gks.ru/>; Образование в Российской Федерации: Статистический ежегодник. М. 2005. 374 с.

Иная ситуация с негосударственными вузами, которых в нашей стране более 60 % от количества государственных, а вот численность студентов — всего около 17,5 %. Такое соотношение характерно и для большинства зарубежных стран, где количество частных вузов может быть и большим, но основная масса студентов обучается в государственных учебных заведениях. Следует отметить, что и в государственных российских вузах доля студентов, обучающихся с полным возмещением затрат, достигает уже 50 %. Основное отличие общемировой практики от отечественной состоит в том, что в зарубежных странах осуществляется бюджетное финансирование не только государственных учебных заведений, но и негосударственных. Особенно это

касается общеобразовательных школ. В России же негосударственные школы, техникумы, вузы за счёт бюджета почти не финансируются.

Существенно отличается от зарубежных и степень самостоятельности российских учебных заведений, которые финансируются из бюджетных средств по смете доходов и расходов, утверждаемой учредителем. Поэтому образовательные учреждения обязаны иметь лицевые счета только в Казначействе РФ. По действующему в настоящее время Бюджетному кодексу РФ бюджетные учреждения имеют право самостоятельно распоряжаться внебюджетными средствами. Но на самом деле все расходы из самостоятельно заработанных средств должны быть включены в смету и согласованы с учредителем.



Таблица 5

Характеристики бюджетных и автономных учреждений

	Государственное учреждение	Автономное государственное учреждение
Гарантированность государственного финансирования	Есть	Частичная, по заданиям учредителя
Наличие субсидиарной ответственности государства	Есть	Отсутствует
Возможности самостоятельного использования финансовых средств (оперативная гибкость)	Отсутствует	Средняя
Возможности привлечения соучредителей	Нет	Нет
Возможности привлечения соинвесторов и введения их в наблюдательные советы с соответствующими полномочиями	Нет	Есть
Возможности влияния государства	Максимальные	Максимальные
Наличие расчётного счёта	Лицевой счёт в казначействе	Расчётный счёт в банке

В последние годы был принят целый ряд законов по разграничению полномочий между органами государственной власти федерального и регионального уровней и органами местного самоуправления. В соответствии с этими законами учреждения начального и среднего профессионального образования в основном были переданы на региональный уровень, а вузы — на федеральный. Однако эта передача учреждений с одного уровня бюджетной системы на другой самостоятельности им не прибавила. Напротив, многие средние специальные учебные заведения были включены в состав вузов и потеряли статус самостоятельного юридического лица, поскольку региональные власти оказались не в состоянии обеспечить их финансирование.

Наибольшей самостоятельностью сегодня пользуются российские высшие учебные заведения, хотя и автономия вузов относительна, так как многие их решения утверждает учредитель, например, кандидатуру избранного ректора. Кроме того, все вузы осуществляют подготовку специалистов в соответствии с контрольными цифрами приёма, за исключением, конечно, платных студентов, количество которых в пределах имеющейся лицензии они определяют самостоятельно. Таким образом, в России сохраняются черты той патерналистской модели, которая была

характерна для управления образованием за рубежом в середине прошлого века и от которой сегодня отказываются практически все страны.

О неэффективности российского образования сегодня говорят на всех уровнях власти. На наш взгляд, финансирование не результатов деятельности (обучение определённого количества учеников, студентов и т.д.), а самого учреждения — одна из причин этой неэффективности. Кроме того, отсутствие самостоятельности в принятии экономических и управленческих решений приводит к незаинтересованности в повышении качества работы.

Именно для того, чтобы государственные образовательные учреждения стали более самостоятельными сейчас решается вопрос о расширении организационно-правовой формы этих учреждений. Предполагается, что будет введена такая форма, как автономные учреждения, в которые могут быть переведены бюджетные учреждения. Основные различия между бюджетными и автономными учреждениями представлены в таблице 5.

После принятия пакета законов об автономных учреждениях из перечня типов образовательных учреждений, которые могут быть переведены в автономные, исключены коррекционные детские сады и школы, школы-интернаты,



учреждения для детей, оставшихся без попечения родителей, а также малокомплектные детские сады и школы. То есть все типы образовательных учреждений, обеспечивающие права наименее защищённых слоёв общества.

Какие же образовательные учреждения и на каких условиях могут быть переведены в автономные? Важнейшее условие — инициатива самих образовательных учреждений или их согласие, если с такой инициативой выступает учредитель образовательного учреждения. В сельской местности детские сады и школы могут переводиться в автономные учреждения только в крупных населённых пунктах с численностью жителей свыше 2000 человек, при условии, если они имеют позитивный опыт привлечения внебюджетных средств. В городских населённых пунктах перевод образовательных учреждений в автономные зависит от уровня обеспеченности населения — соотношения среднедушевого дохода

и прожиточному минимуму. Чем выше обеспеченность населения, тем большее число учреждений может быть переведено в автономные, так как жители такого региона обладают платёжеспособным спросом на образовательные услуги.

Дошкольные учреждения могут переводиться в автономные только при наличии свободных мест, причём их избыток должен составлять не менее 30%.

Общеобразовательное учреждение может быть переведено в автономное, если в нём есть свободные площади для организации дополнительного образования, различных производств и т.п., учреждения профессионального образования — если их в регионе больше пяти по каждому уровню образования, включая филиалы вузов из других регионов. Кроме того, учитывается наличие платёжеспособного спроса на услуги конкретного учреждения, умение работать в условиях конкуренции и учитывать потребности рынка труда в регионе. **НО**

