

ФИНАНСОВЫЕ АСПЕКТЫ СТРАТЕГИИ ОБРАЗОВАТЕЛЬНЫХ РЕФОРМ



Вилиор Паламарчук,
доктор
экономических наук,
профессор



Ирина Каленюк,
доктор
экономических наук,
доцент кафедры
международной
экономики Киевского
национального
экономического
университета,
ведущий научный
сотрудник Института
высшего
образования АПН
Украины

В октябре 2001 года в Украине принята Национальная доктрина образования, которая представляет собой стратегию ускоренного, опережающего инновационного развития образования и науки в первой четверти XXI столетия. Главной целью украинского образования в соответствии с доктриной выступает создание условий для развития, самоутверждения и самореализации личности в течение всей жизни. В Законе Украины «Об образовании» подчёркивается: «Украина признаёт образование приоритетной сферой социально-экономического, духовного и культурного развития общества».

Финансирование — элемент управления развитием образования

Приоритетность сферы образования в государственной политике в первую очередь обеспечивается необходимым уровнем финансирования. Расходы на образование, на наш взгляд, должны иметь высокие показатели независимо от экономической ситуации в стране. Гарантирование достаточных объёмов финансирования образования требует не только законодательного закрепления (как это сделано в Законе «Об образовании», но не выдерживается), но и строгого выполнения обязательной нормы (реально — 5–7% ВВП). Должен измениться и характер финансирования, которое приобретает регулирующие функции и становится элементом управления. Финансирование при этом предполагает не только финансовое обеспечение, но и финансовое регулирование, т.е. воздействие на субъекты образовательной деятельности с помощью финансовых рычагов.

Каждое звено системы образования преследует цели, обусловленные его спецификой. Их достижение возможно не только методами административно-командного управления, но и внедрением в практику государственного управления экономических, стимулирующих рычагов воздействия на учебные заведения и систему в целом. Финансирование может производиться с учётом результатов деятельности учебных заведений, для измерения которых нужна система количественных и качественных показателей. Ориентация только на одни показатели (например, количественные) может вызвать непредвиденные последствия. Так, погоня за показателем роста числа студентов негативно отражается на качестве образования. В то же время ориентация на показатели качества знаний пока невозможна из-за несовершенства современных индикаторов успеваемости.

В Украине эта проблема разрешается регулированием доли студентов, которые принимаются в учебные заведения на основе государственного заказа. В соответствии с принятым законом «О высшем образовании» (январь 2002 г.) в наборе 2003 года эта доля составляет не менее 51%. В то же время утверждены и предельные нормативы численности студентов на одного штатного научно-педагогического работника высших учебных заведений III–IV уровней аккредитации, которые дифференцированы по специальностям.

Политика диверсификации финансирования образования не должна сводиться только к распределению притока разнообразных ресурсов. Необходима также активная стимулирующая политика государства по привлечению дополнительных средств, и в первую очередь — со стороны предприятий; развитию смешанных, кредитных форм оплаты учёбы. Именно доля предприятий в обеспечении образовательной деятельности должна быть важнейшей на уровне профессионально-технического и последиplomного образования.

Формы финансирования государством учебных заведений должны становиться всё более разнообразными:



- прямое финансирование (из одного или нескольких уровней государственного управления) на основе сметной стоимости или нормативов;
- дополнительные ассигнования по отдельным категориальным программам, мероприятиям (например, программа поддержки лучших студентов);
- дотации или субвенции с целью преодоления экономических диспропорций между регионами;
- финансирование специфических программ (кредитование образования, ваучерное образование, питание детей из малообеспеченных семей);
- выделение материальных ресурсов и предоставление льгот;
- по формуле, которая учитывает определённые количественные и качественные показатели деятельности учебного заведения;
- по конкурсу;
- «блоковые» гранты.

Всё большее диверсификация источников финансирования образования и увеличение доли частных ресурсов выступают объективной реальностью современности. В нормативно-правовых документах, принятых в Украине, это подтверждается подстановкой стратегической задачи формирования многовариантной инвестиционной политики в отрасли образования. Многоканальный характер финансирования образования предполагает привлечение разнообразных средств: частных лиц, предприятий, организаций, международных фондов и обществ и др. В таких условиях изменяется роль государства в финансировании образования и сокращается удельный вес государственных ресурсов, направляемых в эту сферу. В то же время государственные ресурсы должны оставаться ведущим источником финансирования образования.

Практика государственного финансирования образования не может оставаться неизменной в условиях радикальных социально-экономических преобразований. Необходимость повышения её эффективности требует совершенствования всего финансового механизма: налоговой базы, нормативного определения объёмов финансирования, системы межбюджетных отношений. Для украинского образования актуальной проблемой выступает формирование прозрачного, целевого, стимулирующего характера финансирования, с усилением элементов ответственности и уменьшением влияния субъективных причин на процесс принятия финансовых решений. Финансово-экономическому механизму образования должны быть присущи прозрачность и открытость; широкое предоставление информации в доступных населению печатных изданиях и компьютерных носителях. Именно такой подход даст возможность, с одной стороны, гарантировать определённый уровень государственного финансирования, а с другой — усилить заинтересованность и ответственность учебных заведений за результаты своей деятельности.

На протяжении 90-х годов минувшего столетия в Украине стремительно развивался негосударственный сектор образования: с одной стороны, появляются учебные заведения, основанные на

других формах собственности, с другой — увеличивается удельный вес частных ресурсов в доходах государственных заведений.

Привлечение дополнительных ресурсов источников объективно необходимо, но это не должно означать устранения государства от этой важной проблемы. В других странах, и в первую очередь тех, где значительно представлен частный сектор образования, удельный вес платы за обучение частными лицами незначителен в общих доходах учебных заведений. В ряде стран мира плата студентов за обучение составляет в доходах государственных вузов 10 и более процентов, в том числе в самых бедных странах 13%, в странах со средними доходами 15–17%. В отдельных государствах она в среднем составляет: во Франции — 2%, Японии — 4%, Китае — 9%, Англии — 10%, Новой Зеландии — 10,5%, Сингапуре и Испании — 20%, Соединённых Штатах — 25%, Республике Корея — 40%.

В среднем доля платы за обучение может устанавливаться до трети от общей стоимости конкретной программы обучения, но одновременно должны внедряться и механизмы стимулирования успеваемости, что предусматривает освобождение от платы. К примеру, в Китае плата за образование составляет 9% стоимости подготовки одного студента. Но если студенты показали самые низкие уровни успеваемости, то их плата будет в десять раз большей, чем у обычных студентов. В Венгрии также введена плата за обучение для студентов, которые не получают высоких оценок.

Образование, отвечающее запросам XXI века, не может развиваться в условиях жёсткого административно-правового контроля и бюрократического менеджмента. На место устаревшей приходит интегрированная и согласованная система регулирования образовательной деятельности с определённой дистанции. Она строится на основе экономико-правовых механизмов и стимулов.

Хотя стратегия развития национально-го образования по-прежнему определяется государством в лице его выборных и исполнительных органов, а также органов общественного самоуправления, конституционно-



правовая роль государства в обществе изменяется, в том числе и в отношении образования. Патерналистская модель государства, обеспечивающего всех необходимыми ресурсами, постепенно заменяется другой моделью, в которой оно оценивает ситуацию, разрабатывает средне- и долгосрочную стратегию социально-экономического и правового развития, стимулирует и активизирует действия всех субъектов социально-политических и экономических отношений. Приоритет получают реальные принципы саморегулирования, правовой свободы и гибкости в работе учебных заведений.

В то же время отход от методов жёсткого правового администрирования не должен означать серьёзного ослабления регулирующей роли государства. Его мощь должна проявляться в гарантировании гражданам высокого качества образования, что обеспечивается только высокими образовательными стандартами. В этом отношении государство играет ведущую роль, поскольку невозможно достигнуть высоких стандартов без вмешательства административных органов в процесс их разработки, утверждения и нормативно-правового обеспечения обязательности их исполнения.

Создание эффективной системы управления образованием

Становление образования на новых, демократических основах на первый план выводит вопрос создания более эффективной системы управления этой сферой. Правовая база функционирования отрасли предполагает значительную демократизацию управления системой образования. Новыми, демократическими чертами системы образования выступают ориентация на широкое привлечение разных слоёв населения к актуальным проблемам, открытость системы образования, коллегиальность и коллективность управления. Однако между декларированием этих принципов и их реальным воплощением ещё существует значительный разрыв, для преодоления которого необходимы продуманные и последовательные действия по корректированию правового поля.

На уровне основного звена — учебного заведения — децентрализация проявляется в повышении степени его автономии в принятии управленческих решений. Важным элементом этого процесса выступает привлечение общественности к решению неотложных вопросов образования. Одна из причин децентрализации управления образованием — необходимость повышения способности системы отвечать изменениям спроса на образовательные услуги. Специфика образовательной деятельности заключается в том, что качество её результатов в значительной степени зависит от стандартизованных процедур. Именно они гарантируют соответствующее качество образовательных услуг. Но стандартизованные, устоявшиеся процедуры всегда несут в себе угрозу жёсткости, негибкости, неспособности быстро реагировать на изменения. Выход из такого положения — в перераспределении полномочий между уровнями управления.

Усиление властных, юридически формализованных полномочий центральных органов проявляется в освобождении их от решения частных вопросов и передачи полномочий низшим уровням, которые лучше знают состояние дел и получают таким образом возможность маневра в их решении. С другой стороны, социально-правовые полномочия центральной власти усиливаются в проведении общей политики, определении основных приоритетов и самое главное — проведении политики, направленной на гарантирование высокого качества образования и общей эффективности системы образования.

Расширение правовых полномочий органов управления образованием местного уровня обусловлено необходимостью лучшего учёта образовательных потребностей данной местности. В сфере общего среднего образования чаще всего местным органам управления предоставляются большие полномочия в вопросах поиска и использования финансовых ресурсов. Однако, реальной необходимостью современного этапа развития образования выступает существенное усиление автономии учебных заведений, для чего должна быть создана соответствующая правовая база. К сожалению, учебные заведения, и особенно на уровне среднего образования, имеют весьма незначительные права в проведении самостоятельной финансовой политики.

Расширение круга экономико-правовых полномочий учебных заведений важно взвешенно сочетать с государственной контрольной деятельностью. Государственный контроль образования возможен только при наличии чётких критериев относительно качества образовательных услуг, которые предоставляются в учебных заведениях. Такие критерии качества устанавливаются в государственных стандартах образования, необходимых для предоставления ученикам и студентам гарантии получения качественного образования.

Действующий в Украине государственно-правовой контроль за качеством и эффективностью образовательной деятельности закрепляет значительную власть за центральными руководящими органами. Государство сохраняет монополию в этом направлении, тогда как мировая практика доказывает, что учебные заведения должны быть ответственными не столько перед высшими руководящими структурами, сколько перед общественностью и потребителями. Механизм внедрения такой ответственности уже отработан во многих странах.



Так, в европейских странах и США аккредитация вузов осуществляется обычно неправительственными организациями и учреждениями. В США вуз считается аккредитованным, если независимая экспертная комиссия признала его соответствие минимальным требованиям стандартов. При этом учебное заведение не обязано подавать на аккредитацию или быть «принудительно аккредитованным». Некоторые вузы США работают без признания аккредитации, но нередко являются лучшими, чем аккредитованные.

Подчеркнём, что на протяжении 90-х годов минувшего двадцатого столетия в Украине закладывалась правовая база для создания новых условий функционирования заведений образования. Законодательными актами значительно расширены правовые возможности дальнейшего развития предпринимательской деятельности в сфере образования. Они связаны, прежде всего, с развитием форм собственности — кроме государственных учебных заведений созданы условия для появления и функционирования учебных заведений, основанных на других формах собственности.

Во многих странах, в том числе и в России, деятельность по предоставлению образовательных услуг, как государственными, так и негосударственными заведениями образования, предпринимательской не считается, что определяет особый статус всех учебных заведений как учреждений по удовлетворению потребностей населения в образовательных услугах. Такая предпринимательская деятельность освобождается от всех видов налогов, включая платежи за землю. Предпринимательской считается деятельность по продаже или сдаче в аренду основных фондов и имущества учебного заведения, по торговле покупными товарами, по предоставлению посреднических услуг, по паевому участию, покупке акций и т.д. В Украине в соответствии с законом «О предпринимательстве» образовательная деятельность, которую осуществляют частные заведения образования, считается предпринимательской.

Особенную роль в функционировании образовательной сферы выполняют негосударственные некоммерческие учебные заведения, для которых получение прибыли не является главной целью. Они создаются для достижения более высокого уровня образования граждан либо для обеспечения конкретной общественной цели (религиозное образование, образование для национальных меньшинств и др.). Негосударственные некоммерческие заведения занимают достаточно большое место в национальных системах образования. К примеру, в 80-х годах XX столетия в США на долю некоммерческих приходилось более половины негосударственных вузов, они концентрировали 53% студентов и аспирантов. Наиболее известными из негосударственных вузов, которые имеют статус неприбыльных, являются: Гарвардский, Йельский, Стенфордский и некоторые другие университеты США. Некоммерческие вузы могут по закону заниматься предпринимательской деятельностью и получать прибыль, но использовать её юридически разрешается только для увеличения объёмов образовательных услуг. Запрещено при этом распределять прибыль между сотрудниками вуза.

Между тем в Украине вопросы создания и функционирования негосударственных некоммерческих учебных заведений ещё недостаточно урегулированы в правовом отношении, что выступает препятствием для нормального развития этой формы учебной деятельности. Для расширения сети неприбыльных заведений образования крайне необходимо создание соответствующей правовой базы, включающей в себя определение организационно-правовой формы образовательного учреждения, основанного на негосударственной собственности, а также правовые нормы осуществления образовательной (непредпринимательской) и предпринимательской деятельности.

В ряде стран правительства пытаются отойти от традиционной организации образовательной деятельности. В них государственные учреждения в сфере образования получают широкие правовые полномочия, а для частных заведений создаются условия, при которых им выгодно вести свою деятельность в русле политики государства. Это приводит к стимулированию рыночной конкуренции между государственными и частными образовательными учреждениями. К примеру, в Бельгии, Нидерландах и Великобритании частные школы, придерживающиеся государственных образовательных стандартов, подлежат государственному финансированию так же, как и государственные. В Нидерландах, в частности, в результате политики поощрения свободы выбора в образовании почти 85% высших профессиональных школ являются частными. Они отвечают государственным стандартам образования, финансируются государством по таким же критериям, как и государственные школы, уставные условия, регулирующие их деятельность тоже, одинаковы. Частные школы имеют право создавать свои собственные учебные программы и определять содержание учебного процесса, формировать преподавательский штат и выбирать учебные материалы. Центральное правительство следит только за качеством обучения, а контроль над государственными ассигнованиями школам делегирован региональным и местным органам власти.



В мировой практике частный сектор образования в значительной степени охватывает группы населения со средними и высокими доходами. Однако субсидии могут содействовать распространению услуг частного образования и на группы с низкими доходами. В развитых странах превалирует точка зрения, что для правительства дешевле финансировать частные заведения, предоставляющие бесплатное образование, чем государственные заведения. Но остаётся проблематичным вопрос о других преимуществах, в частности относительно качества образования. Вновь созданные частные заведения, как показывает опыт, не всегда демонстрируют высшее качество обучения, которое определяется многочисленными институциональными предпосылками: отсутствием традиций преподавания, опытных кадров и т.д.

Цель реформирования образования — сохранение и приумножение духовного богатства страны

В Украине разработана правовая база для более гибкой ступенчатой структуры образовательно-квалификационных уровней, которая согласовывается со структурами образования большинства стран мира, признана ЮНЕСКО, ООН и многими другими международными организациями. В соответствии с Законом Украины «Об образовании» установлены такие образовательные уровни: начальное общее образование, базовое общее среднее образование, полное общее среднее образование; профессионально-техническое образование, базовое высшее образование, полное высшее образование. Образовательно-квалификационные уровни, установленные законом, таковы: квалифицированный работник; младший специалист; бакалавр; специалист, магистр. С 2001 года в Украине постепенно происходит переход системы общего среднего образования на 12-летний срок обучения, в соответствии с которым изменяется и структура школы.

Вхождение Украины в европейское и мировое сообщество невозможно без максимального приближения собственной системы образования к общепризнанным условиям функционирования образовательной отрасли. Вместе с тем наряду со стремлением достигнуть стандартизации образовательных услуг необходимо поддерживать курс на сохранение национальных особенностей и неповторимости отечественной системы образования, позитивного опыта, накопленного столетиями.

Радикальные организационные преобразования в национальной системе образования требуют изменений в его содержании и процессе передачи знаний подрастающим поколениям. В то же время в период кардинальных социально-экономических и правовых изменений всегда существует опасность потерять, утратить что-то важное. Так и сегодня нас, к сожалению, может захлестнуть эйфория реформ. Популярны нынче слова «рынок», «рынок может всё решить», «частная собственность» — требуют очень осторожного подхода в сфере образования. Основным приоритетом в образовании (во всех аспектах этого сложного феномена), несомненно, всегда должны быть духовные ценности.

Эпоха индустриального общества выдвинула на первый план проблему профессиональных знаний, что проявилось в росте внимания к проблемам подготовки квалифицированных кадров. Однако развитые страны уже давно осознали пагубность однобокой, узкопрофильной подготовки. Для Украины, России и других постсоциалистических стран проблема состоит в том, чтобы курс на рыночные преобразования не уничтожил, не подавил то, в чём сильна была наша система образования. Духовное начало, ориентированное на наивысшие человеческие ценности, всегда было присуще отечественному образованию, несмотря на заидеологизированность и зашоренность, «глухоту» к инновациям всемирного научно-технического прогресса. Именно поэтому реформы, которые объективно необходимы и сегодня уже происходят в образовании, должны быть подчинены главной цели — сохранению и приумножению духовного богатства наших стран.

Для современной Украины актуальной задачей ныне выступает учёт мирового опыта тех изменений, которые происходят в образовании в конце XX — начале XXI столетий. обстоятельное изучение особенностей реформирования образования в различных странах мира необходимо не для того, чтобы слепо их копировать. Важно не повторять чужих ошибок и очень взвешенно и последовательно осуществлять преобразования в такой деликатной сфере, как образование. Особенно осторожно, как нам представляется, должна проводиться приватизация в образовании. Расширение частного сектора образования должно осуществляться при ведущей роли государственного сектора. Роль государства — решающая в сфере образования. Именно государство с помощью не только прямого юридического контроля, но и косвенных методов экономического, правового, организационного влияния имеет реальные возможности определять развитие этой отрасли, тем самым обеспечивать сохранение и приумножение национального образовательного потенциала. **НО**