

ЭКОНОМИКА ШКОЛЫ: В СТРАНАХ МИРА

В последние годы, когда страна решительно провозгласила переход к рыночной экономике, мы то и дело ссылаемся на «опыт Запада». Вот уже и о школах, и об учителях государство перестало проявлять неустанную заботу, передав финансирование этой ступени образования на муниципальный и региональный уровни. В общественное сознание внедряется миф о том, что «там, на Западе», образование сплошь платное. На самом деле это далеко не так, о чём свидетельствует автор предлагаемой вам статьи.



**Ирина
Бочарникова,**
кандидат
экономических наук

Множественность и национальную специфику систем образования можно условно разделить на две основные группы: англосаксонскую модель (более известную в экономической науке как «переселенческая»), характерную для США, Великобритании и стран Британского доминиона, а также континентальную систему образования, к которой относятся образовательные системы ФРГ, Франции и ряда других западно-европейских стран. Деление на эти большие группы базируется в первую очередь на специфике экономических отношений, их главное принципиальное отличие — степень участия государства в процессе управления образовательными системами и ресурсного обеспечения.

Важнейшей сущностной характеристикой образовательной системы *Соединённых Штатов Америки* можно назвать то, что основные административные и распорядительные функции в её управлении принадлежат штатам (т.е., по существу, субъектам американской федерации) и муниципальным органам власти. Государственное участие в управлении минимально, особенно это проявляется в организации экономических отношений. *Основу системы начального и среднего образования в США составляет государственная образовательная школа и затраты на неё более чем на 90% покрываются за счёт государственных расходов.* На долю штатов и местных властей приходится более 9/10 этих сумм. Федеральное правительство оплачивает примерно лишь 6–7% всех государственных расходов на среднюю начальную школу.

Федеральный орган управления образованием — Министерство образования (Department of Education) определяет политику и стратегию развития образования; совершенствует (на правах органа законодательной инициативы) законодательную базу; делает прогнозные оценки развития образования на краткосрочную и долгосрочную перспективу; осуществляет мониторинг развития всех уровней образования.

Выполняют эти функции в министерстве сотрудники Департамента исследования и совершенствования системы образования, в который входит Национальный центр образовательной статистики, созданный в 1967 г. законодательным актом Конгресса США. Его задачи — сбор, анализ и распространение информации статистического и аналитического характера, разработка индикаторов развития образования и их обоснование.

Министерство образования США опирается на общественные структуры (советы, ассоциации), поскольку считается, что привлечение общественных институтов способствует выработке стратегии образования и обеспечивает большую эффективность управления системой образования. Основной функцией Министерства образования США можно назвать выработку и утверждение на макроуровне решений, ко-



торые затрагивают общенациональные интересы, а также реализацию федеральных программ в сфере образования. *Министерство образования не обременено административными и распределительными функциями по отношению к образовательным учреждениям (это дело штатов) и концентрирует свою деятельность на решении стратегических задач развития образования в стране.*

Основные административные функции, направленные на тактические задачи развития образования, выполняют штаты. В результате одной из наиболее ярких отличительных особенностей американской национальной системы образования можно назвать децентрализацию управления образованием и финансирование этой отрасли. Собственно, этим участием в выработке стратегии образования роль государства на федеральном уровне и ограничивается.

Таким образом, сложившаяся в США система образования с её опорой на общественные институты и чётким разграничением распорядительных и административных полномочий представляет собой образец децентрализации, полномочия государства и других участников экономических отношений строго регламентированы и разграничены. Вместе с тем, несмотря на гражданский и общественный характер, такая модель организации экономических отношений в образовании не исключает участия в нём государственных органов власти. Но, повторю, основными регуляторами экономических отношений в образовании выступают штаты. Вместе с тем в последнее время в системе образования и её финансовом обеспечении в США проявляется устойчивая тенденция к централизации управления и стандартизации организационных и содержательных решений (хотя все эти процессы несколько сглажены из-за ощутимого влияния на государственную образовательную политику идей господствующей монетарист-

ской экономической доктрины).

Американская система образования — одна из наиболее динамично развивающихся в мире. Это, безусловно, приоритетное направление государственной политики: *государственные расходы на образование постоянно увеличиваются, что и позволяет национальной образовательной системе быстро и динамично развиваться.*

Младшая средняя школа (учебное заведение промежуточного характера) опирается в содержании и формах учебно-воспитательной работы на закономерности подросткового периода развития. Ещё одно важное достоинство системы образования США — внедрение в учебные программы интернированного курса здоровья: начиная с детского сада и кончая выпускным классом средней школы. По данным статистики, повышение образовательного уровня явно связано с увеличением продолжительности жизни (при прочих равных показателях). Ещё одно изменение последних лет — среди обучающихся стало больше женщин (56%), увеличилась их доля в совокупном охвате обучением (женщины — 98%, мужчины — 93%).

Есть и другие достоинства системы образования США, которые косвенно повлияли на рост показателей уровня образования, а следовательно, и индекса развития человеческого потенциала. Каждый школьный округ разрабатывает свои образовательные программы, учебные пособия, рекомендации по распределению учебного времени, в стране нет единых планов, программ, учебников. Департамент образования США разрабатывает (в последние несколько лет) специальные рекомендации для учащихся средних школ, включающие обязательное изучение пяти базовых дисциплин, составляющих ядро современной школьной программы: английский язык (четыре года), математика, естественные науки, социальные науки (по три года соответственно), овладение компьютером (полгода), а для продолжения обуче-



ния в вузе — иностранный язык (не менее двух лет). Быстро развивается технико-информационная база обучения. Разумеется, в системе образования США есть и недостатки, среди которых особое место занимают расовые и национальные проблемы. Минусом образования на всех ступенях сами американцы называют то, что она развивает конкуренцию (значит, противоборство), а не сотрудничество, подавляя тем самым важнейшие для развития личности чувства уверенности и самоуважения.

Среди недостатков системы образования США отметим также:

- неэффективное (по сравнению со странами Западной Европы) использование времени, которое отводится на домашние и аудиторные занятия, выработку навыков для самостоятельной работы;
- низкие показатели успеваемости в средней школе, большой отсев и невысокий процент окончивших вузы. Несмотря на значительные усилия, принятые с 1983 г. (реформа образования), заканчивают среднюю школу 68,6% американцев (в начальной школе этот показатель близок к 100%); только 24% американцев имеют степень бакалавра и выше (при коэффициенте зачисления 81%).

Аналогична американской по характеру и содержанию экономических отношений образовательная система Великобритании. В Британии закон, положивший начало созданию государственной школьной системы, был принят в 1870 г. Государственные общеобразовательные школы, составляющие основу школьной сети страны, бесплатные. В масштабах страны ими руководит Министерство образования и науки: оно вырабатывает общенациональные рекомендации и стандарты, с помощью инспекторской службы контролирует и субсидирует школы в соответствии с тем, как они выполняют его рекомендации. По этому же принципу субсидируются и частные школы. *Субсидии Министерства об-*

разования составляют более половины расходов на содержание сети государственных общеобразовательных школ.

Руководящая роль Министерства образования и других общенациональных органов в деле развития образования в стране в XX веке значительно возросла, и эта тенденция сохраняется. Вместе с тем органы местного самоуправления продолжают по традиции определять многие важнейшие стороны деятельности школ (утверждение учебных планов и программ, отбор учеников, установление режимов работы). Поэтому значительная доля средств на нужды школ поступает из местной казны.

Аналогичные тенденции в сфере экономических отношений наблюдаются и в системах образования Австралии, а также англоязычных провинциях Канады.

В целом же для США, Великобритании, Австралии, Канады и других стран с первоначально «переселенческим» типом образовательных систем характерны такие долговременные тенденции развития, как стремление к централизации управления и росту государственного влияния в образовании. Вместе с тем здесь явно заметно движение в сторону демократизации механизмов распределения средств в отрасли.

Несколько иные тенденции в странах, где образовательные системы проходят путь от государственной сети учебно-воспитательных учреждений к децентрализованным образовательным комплексам. Речь идёт об образовательных системах так называемой континентальной модели, к которым относятся системы образования ФРГ, Франции и других европейских государств. Главное и принципиальное отличие образовательных систем континентальной модели — доминирующая роль государства в распорядительных и административных функциях. Соответственно и в процессе экономических отношений государство ста-



новится основным субъектом действия.

Так, например, в *Федеративной Республике Германии* согласно ст. 7 Конституции вся система школьного образования находится под контролем государства, подавляющее большинство школ также принадлежит государству. Обязательное обучение длится 12 (от 6 до 18) лет. Обучение во всех государственных школах бесплатное, частично бесплатно выдаются и учебные материалы. Компетенции в системе образования поделены между федерацией и землями: федеральное правительство отвечает за высшее образование, а правительства земель — за систему общего и профессионального образования и детские сады.

Конституция ФРГ гарантирует право на создание и работу частных школ с независимыми учредителями, но если эти школы заменяют государственные, для этого требуется разрешение государства.

Основной источник финансирования этой сети — средства земель и муниципалитетов. Бюджеты земель покрывают более 72% от общей суммы расходов на образование. На средства общин и так называемых «целевых союзов» общин в основном содержатся общинные начальные и средние школы. В своей совокупности эти средства составляют около 19% расходов по отрасли. Немного менее 9% от общей суммы затрат на образование покрывают поступления из федерального бюджета, в целом *на финансирование образования в государственном бюджете ФРГ выделяется от 15 до 18% его расходной части*.

Наряду с государственными и общинными, в ФРГ есть и частные, в том числе конфессиональные школы. Эти школы платные, тем не менее они также получают значительную (иногда до 90% всех расходов) финансовую поддержку государства. Доля частных учебно-воспитательных учреждений возрастает по уровням образования. Так, частных школ в современной Германии около 10% от

их общего числа, гимназий — 18,6%, профтехшкол — 26,6%, школ специального образования — 39,3%.

Реформирование германского обучения включает введение платного обучения, что, по мнению немецких специалистов, должно уменьшить число студентов, сроки их обучения, стимулировать конкуренцию в сфере образования, привести к более адекватной профессиональной ориентации.

Как во всех развитых странах, индекс достигнутого уровня образования в Германии высок. Помимо этого достаточно высок вклад образования и в экономический рост страны, измеряемый ростом валового внутреннего продукта (ВВП). Характерно, что экономический рост в Германии приносит пользу бедным: в последние годы увеличился спрос на низко квалифицированную рабочую силу. В то же время это свидетельствует об уменьшении дифференциации в уровне оплаты труда.

По мнению немецких специалистов, экономический рост мог бы идти в более высоком темпе, если бы более адекватно использовались человеческие ресурсы и не было бы перепроизводства специалистов. Подтверждением этой точки зрения служит динамика валового внутреннего продукта. Темпы его роста были максимальными в 1980—1990-е гг., когда проявилась отдача от вклада в образование в 1960—1970-е гг., и прежде всего — от увеличения охвата образованием. В последнее же время темпы роста ВВП существенно снизились, что убеждает в необходимости смены приоритетов государственной политики в этой области.

Таким образом, проблема финансирования образования не актуальна для Германии, хотя оно и находится почти целиком на государственном обеспечении. По мнению немецких специалистов, для Германии гораздо важнее эффективность использования финансовых средств. Образование требует большей гибкости управления, чтобы соответ-



вывать требованиям рынка, поскольку в этой области доминируют методы государственно-административного управления, а решение вопросов образования (например, его финансирования) зависит от политических интересов.

Во Франции система образования строго централизована. Структура и функции образовательных учреждений, учебные планы и программы определяются циркулярами Министерства образования. *Общее образование на всех ступенях бесплатное, государственные школы получают средства из государственного бюджета.* Функционируют и частные школы, в своём большинстве принадлежащие церкви (более 90% общего числа государственных школ). В этих школах учится до 20% школьников страны. Но при этом, как правило, частные школы во Франции получают от государства значительные субсидии, т.е. фактически государство становится наиболее влиятельным участником экономических отношений и деятельности частных учебных заведений. Для того чтобы частные школы получали субсидии, они должны выполнять установленные Министерством образования условия организации учебно-воспитательного процесса (для государственных школ эти условия обязательны).

Примечательно, что в отличие, например, от США, Великобритании или Канады *во Франции более престижными традиционно считаются именно государственные, а не частные школы*, что, несомненно, и накладывает свой отпечаток на организацию системы образования. На национальную систему образования, а также на научно-исследовательскую деятельность в этой области выделяются самые крупные бюджетные ассигнования — *более 20% государственных расходов.*

Финансирование расходов на образование во Франции зависит от их типа (капиталовложения, текущие расходы, персонал) и от уровня образовательного учреж-

дения. Ответственность за строительство зданий и оборудование дошкольных детских садов и начальных школ лежит на общинах, на департаментах (младшие средние школы — колледжи), на регионах (старшие средние школы — лицеи) и, наконец, на государстве (университеты). Текущие расходы также распределяются пропорционально по примерно той же схеме, но основную их часть выплачивают из государственного бюджета.

Соотношение вклада различных участников финансирования выглядит следующим образом: Министерство национального образования и другие министерства — 64,6%; регионы, департаменты, коммуны — 20,4%; органы социального обеспечения (главным образом в виде пособий на обучение детей) — 2,3%; промышленные и другие предприятия (за счёт специального налога) — 5,8%; семьи школьников и студентов (плата за обучение, учебные материалы и т.п.) — 6,9%. Доля министерств постепенно сокращается, а региональных и местных властей — увеличивается. *Система образования во Франции становится крупнейшим работодателем страны: в ней заняты 1,2 млн человек, т.е. свыше половины общей численности государственных служащих.*

Французская система образования соответствует целям экономического развития страны, способствует позитивным структурным сдвигам в экономике, ориентированым на развитие наукоемких отраслей промышленности и сферы услуг. Уже сейчас эти отрасли обеспечивают 20 и 65% рабочих мест.

Недостатки французской национальной системы образования вполне закономерно объясняются спецификой государственного участия в финансировании. Основным недостатком, по мнению специалистов, стало негативное влияние на состояние государственных финансов. Государственные расходы на образование составляли



в 1985–1995 гг. в процентах от общей доли государственных расходов 10,8%. Следует учесть, что уровень дефицита государственного бюджета во Франции достаточно высок — 44,6 млрд долл. — 5,5% внутреннего национального продукта, а государственный долг составляет 58% ВВП, поэтому правительство в последние годы более жёстко регулирует расходы. В сфере образования это привело к расширению полномочий школ при самофинансировании. Внедряется также практика платного обучения, развивается прямое сотрудничество между школами и коммерческим сектором.

Таким образом, в отличие от образовательных систем США и Великобритании, которые по характеру экономических отношений — общественно-доминирующие структуры при минимально необходимом государственном участии, во французской системе образования, напротив, доминирует государство в вопросах финансирования. Если в странах с англосаксонской моделью образования в последние годы расширяется участие государства в вопросах финансирования, то для Франции и ФРГ важнее расширить участие в экономических отношениях общественных организаций и структур. Это сближает основные типы систем образования (англосаксонской и континентальной) с точки зрения участия государства и общественных структур в организации экономических отношений в развитых странах мира. Справедливо ради отмечу, что уже существует система экономических отношений в образовании, сумевшая в какой-то мере решить эту проблему. Речь идёт о *Нидерландах*, где централизованная образовательная программа сочетается с децентрализованным администрированием и управлением школами. В системе финансирования образования Нидерландов соединяются социально ориентированный подход, характерный для Скандинавии, с прагматическим подхо-

дом, характерным для Соединённых Штатов. Так, начальное образование в Голландии бесплатное, однако ученики последних классов школы, студенты профессиональной ступени образования и студенты высших учебных заведений должны оплатить учёбу (плата колеблется от 1000 до 1750 гульденов, что составляет приблизительно от 500 до 900 долларов США). Как видим, размер оплаты за учёбу не очень высок (если сравнить со стоимостью получения высшего образования в Японии или США), однако сам факт оплаты за обучение стимулирует студентов, они серьезнее относятся к учёбе. Примечательно, что второгодники, а также те, кто постоянно не справляется с учебной программой без уважительных причин, доплачивают за своё образование.

Права и свободы, которыми обладают образовательные учреждения в Нидерландах, регулируют непосредственно Конституция и ряд дополнительных законодательных актов. Так, начиная с 1815 г., Конституция Нидерландов декларирует, что образование постоянно должно быть в сфере внимания правительства. В начале XX в. было признано равенство частного и государственного образования. Конституция предписывает парламенту следующее:

- государственное образование должно быть построено на принципах уважения к вероисповеданию и убеждениям каждого члена общества;
- стандарты обучения для государственных и частных учебных заведений должны устанавливаться таким образом, чтобы гарантировать их соблюдение и в частных, и в государственных учебных заведениях;
- при регулировании деятельности частных учебных заведений им должна быть предоставлена свобода вести обучение в соответствии с тем или иным вероисповеданием либо убеждениями. Частные учебные заведения обладают полной свободой при назначении преподавателей и выборе тех или иных методов обучения;



● должен осуществляться единый подход к финансированию частных и государственных учебных заведений, которые полностью соответствуют установленным стандартам и правилам.

В Нидерландах государство не только финансирует государственные учебные заведения, но и покрывает значительную часть издержек частных школ и университетов.

В систему финансирования начальных школ, средних учебных заведений и высшей школы заложен принцип свободы в расходовании выделенных средств. По определённой методике для каждого учебного заведения устанавливается бюджет на три года. Выделяется утверждённая сумма, но руководство учебного заведения вправе изменять объёмы расходов по конкретным статьям в рамках утверждённого бюджета учебного заведения (например, увеличить размер заработной платы преподавателям за счёт уменьшения расходов на капитальный ремонт, или наоборот).

Примечательно, что школа финансируется по принципу соответствия качественных показателей, т.е. оплачивается не отработанное преподавателем или обслуживающим персоналом время, а результат.

Можно назвать основные факторы, влияющие на эффективность об-

разования в Голландии. Это способ распределения средств в системе высшего образования, когда университеты получают гранты, которые могут расходоваться на те или иные нужды по усмотрению руководства. Это позволяет оптимально выделять приоритетные направления развития. Эффективность системы образования обеспечивается и её связью с практической деятельностью: в Голландии хорошо развита система стажировок, которые проходят студенты высшей школы и для учащиеся, получающие среднее образование.

Таким образом, голландская система образования в полной мере соответствует концепции развития человеческого капитала, поскольку она доступна, даёт каждому члену общества широкие возможности выбора, создаёт условия для того, чтобы человек мог полностью удовлетворить свои творческие потребности.

Национальные системы образования прошли длительный этап эволюции, что позволило им выработать эффективную модель экономических отношений. Важнейшей тенденцией, определяющей характер и содержание образовательных систем в мире, становится их постепенное сближение, особенно в вопросах финансирования и регулирования экономических отношений. **НО**



В ЭЛЕКТРОННОЙ ВЕРСИИ ЖУРНАЛА

Глобализация образования: реальность и исторические перспективы

Гумеир Гусейн оглы Ахмедов, директор Бакинского международного колледжа, кандидат педагогических наук

Понятие «глобализация» закрепилось в качестве одного из устойчивых стереотипов сознания во второй половине 90-х годов прошлого века. В активный оборот этот термин вошёл с 1996 года, после 25-й сессии Всемирного экономического форума в Давосе, где по предложению основателя и президента Давосского форума Клауса Шваба проводилась дискуссия на тему «Глобализация основных процессов на планете». В статье обсуждаются проблемы глобализации в области образования.