

ИНСТИТУЦИОНАЛЬНЫЕ РЕФОРМЫ образования в России и за рубежом: социально-экономический анализ

Елена Слесарёва,
кандидат экономических наук

Более десяти лет в России проводится модернизация системы образования. За этот период в отрасли произошли существенные изменения: появились частные учебные заведения, развивается система платного образования, увеличилось число людей с высшим образованием. Вместе с тем получили распространение и теневые экономические механизмы — репетиторство и коррупция. В современных условиях особую актуальность приобретает, с одной стороны, изучение опыта проведения институциональных реформ западными странами, а с другой — анализ нововведений и оценка реальных последствий реализуемой концепции модернизации российского образования.

Финансирование и основные направления реформ за рубежом

Государство в США, Великобритании, Франции и Германии активно участвует в процессах функционирования отрасли, обеспечивая доступность получения образования для всех граждан. В частности, начальное и среднее образование носят обязательный и общедоступный характер за счёт организации сети государственных школьных учреждений (таблица 1). При этом для школьного образования характерно то, что управление отраслью существенно децентрализовано и осуществляется, в основном, на уровне местных сообществ (а также в ряде случаев субъектов Федерации). В целом финансирование школьного образования в этих странах

проводится на одинаковом уровне, поэтому основные проблемы обусловлены возникновением диспропорций в получении средств отдельными учреждениями. В связи с этим ключевыми направлениями школьных реформ становятся меры по обеспечению всем учащимся равных возможностей в получении качественного образования. Среди этих мер — введение единых учебных планов и стандартов, внедрение общегосударственных систем контроля качества знаний и преподавания — основные.

За последние десятилетия доступность высшего образования в экономически развитых странах значимо увеличивалась (таблица 2). В ряде стран до последнего времени не взималась плата за обучение; в тех странах, где плата существовала, были разработаны механизмы финансовой помощи студентам. Вследствие этого резко возросло количество лиц, получающих

Таблица 1

Системы школьного образования в развитых странах

	США	Великобритания	Франция	Германия
Уровень гос. расходов	5% от ВВП, в т.ч. на начальное и среднее – 3,5%, на высшее – 1,1%	4,8% от ВВП, в т.ч. на начальное и среднее – 3,4%, на высшее – 1,0%	5,8% от ВВП, в т.ч. на начальное и среднее – 4,1%, на высшее – 1,0%	4,5% от ВВП, в т.ч. на начальное и среднее – 3,0%, на высшее – 1,1%
Источники финансирования	Финансирование по принципу школьных округов, на которые подразделяется территория штатов. Основу финансирования составляют налоговые поступления, собираемые на территории округа	Государственное финансирование при децентрализации управления (школы управляются советами по образованию на уровне органов МСУ)	Государственное финансирование при децентрализации управления (на долю региональных, департаментских и муниципальных советов приходится 20% общих расходов на образование)	Государственное финансирование, осуществляемое преимущественно из бюджетов земель (примерно 75%)
Доступность	Бесплатное (за исключением частных школ)	Бесплатное (за исключением частных школ)	Бесплатное (за исключением частных школ)	Бесплатное (за исключением частных школ)
Основные проблемы	<ul style="list-style-type: none"> ● Существенные различия между штатами и школьными округами в уровне финансирования и, как следствие, в качестве предоставляемых образовательных услуг. ● Отсутствует единый государственный стандарт. ● Выхолащивание содержания образования, в связи с принятием тестирования в качестве основного инструмента контроля уровня знаний и качества преподавания 	Существуют различия в уровне финансирования и качества предоставляемых образовательных услуг между отдельными регионами страны	Существенное расширение доступа в колледжи и лицеи обострило проблему обеспечения единого образования и равных возможностей всем учащимся независимо от их происхождения и среды	Недофинансирование, вызванное увеличением количества школьников в 90-х гг. Нехватка учителей, увеличение их нагрузки
Основные направления реформ	<ul style="list-style-type: none"> ● Увеличение влияния федеральной власти на проводимую образовательную политику, установление единых для всей страны стандартов в образовании. ● Обеспечение всем учащимся равных возможностей в получении качественного образования, внедрение ваучерного финансирования для нивелирования различий между школьными округами 	За последние годы введён единый для всех школ государственный учебный план, создана сбалансированная система национального тестирования	<ul style="list-style-type: none"> ● Отменены экзамены при переходе с одной ступени школьного образования на другую. ● Создаются адаптационные классы. ● Разрабатываются механизмы поддержки учащихся, испытывающих трудности в учёбе 	Основные мероприятия направлены на улучшение финансирования школьного образования, повышение качества образовательных услуг. Проводится стандартизация учебных программ и унификация требований к получению выпускных свидетельств

Таблица 2

Системы высшего образования в развитых странах

	США	Великобритания	Франция	Германия
Источники финансирования	<ul style="list-style-type: none"> ● Финансирование из бюджета штата (для гос. вузов). ● Плата студентов за обучение. ● Оплата выполняемых работ и научных исследований. ● Спонсорство, частные пожертвования 	<ul style="list-style-type: none"> ● Государственное (до конца 90-х гг. примерно на 80%). ● Оплата услуг, предоставляемых вузами ● Плата студентов за обучение ● Спонсорство и пожертвования представлены слабо 	<ul style="list-style-type: none"> ● Государственное (почти 90%). ● Плата за дополнительные образовательные услуги. ● Поступления от НИР. ● Вступительные взносы студентов и аспирантов 	<ul style="list-style-type: none"> ● Государственное (в основном из региональных и местных бюджетов). ● Плата за выполнение НИР и других работ. ● Поступления от оплаты образования учащимися отсутствуют
Доступность	Платное как в государственных, так и в частных учебных заведениях. Степень доступности повышается за счёт системы мер по финансовой помощи студентам (гранты, займы, предоставление возможностей для трудоустройства)	До 1998 г. бесплатное (также предоставлялись гранты на покрытие расходов). Введена единая для всех государственных вузов плата за обучение вне зависимости от специальности. Для оплаты обучения предоставляются беспроцентные кредиты	Бесплатное, но существуют небольшие вступительные взносы, а также плата за получаемые дипломы и сертификаты. Существуют программы финансовой поддержки студентов и аспирантов в форме стипендий и особых выплат	Бесплатное (даже для иностранных студентов)
Основные проблемы	Удорожание удельной стоимости обучения при одновременном сокращении государственного финансирования	Недофинансирование, вызванное резким увеличением численности студентов при постоянстве (или незначительном сокращении) государственных расходов на высшее образование	Недофинансирование, связанное с резким ростом числа обучающихся. Финансирование вузов осуществляется на основе системы национальных норм, не соответствующих реальным условиям функционирования вузов и нуждающихся в пересмотре	<ul style="list-style-type: none"> ● Высокая степень бюрократизации отрасли ● Недофинансирование, связанное с ростом численности студентов ● Переполнение вузов
Основные направления реформы	<ul style="list-style-type: none"> ● Внесение изменений в механизм финансирования государственных колледжей с целью усиления контроля за использованием выделенных средств. Финансирование по результатам деятельности. ● Диверсификация источников финансирования деятельности вузов. ● Повышения степени автономии колледжей за счёт предоставления большей финансовой независимости (возможности распоряжаться средствами, поступающими от платы за обучение) 	<ul style="list-style-type: none"> ● С 1998 г. введена плата за обучение в государственных вузах. ● Диверсификация источников финансирования деятельности вузов за счёт привлечения частных средств 	<ul style="list-style-type: none"> ● Снижение традиционно высокой степени централизации, усиление роли департаментов и местных сообществ. ● Повышение степени автономии вузов ● Тем не менее, реальной диверсификации источников финансирования пока не происходит 	<ul style="list-style-type: none"> ● Ослабление финансового контроля над вузами, расширение их финансовой автономии. ● Внедрение модели финансирования по результатам. ● Изменения структуры высшего образования в соответствии с рекомендациями Болонской декларации: введение двухступенчатой системы подготовки

Реальные механизмы функционирования образовательной отрасли в России

высшее образование. Одновременно с этим существенного увеличения государственных расходов на образование не происходило, что стало причиной недофинансирования государственных вузов.

В сложившихся условиях одной из основных мер, принятых в большинстве стран, стало повышение степени автономии учебных заведений. Процесс автономизации идёт сразу по нескольким направлениям. Во-первых, увеличивается самостоятельность вузов в распоряжении выделяемыми им из бюджета средствами (происходит переход от постатейного финансирования к формированию консолидированного бюджета вуза). Во-вторых, поскольку объём бюджетного финансирования, как правило, оказывается недостаточным для функционирования и развития учебного заведения, вузы вынуждены диверсифицировать источники поступления денежных средств. Диверсификация осуществляется за счёт введения (или увеличения) платы за обучение, за счёт более активного взаимодействия с частными предприятиями и организациями. Происходит укрепление положения вузов как научных центров, увеличиваются объёмы оказываемых вузами услуг, как связанных с НИР, так и других.

Вместе с тем, в отношении вузов и государства вводится элемент конкуренции за бюджетное финансирование (это связано с разработкой моделей «финансирования по результатам деятельности»). Введение данных мер свидетельствует об усилении контроля за учебной деятельностью со стороны государства. Это необходимо, поскольку при увеличении степени автономии всегда возникает риск снижения качества оказываемых вузом образовательных услуг, а также расхождение с едиными стандартами специальностей.

В наибольшей степени модель финансирования отрасли высшего образования, при которой средства поступают относительно равномерно и от учащихся, и от их потенциальных работодателей, и от государства, получила распространение в США. Европейские же страны лишь пытаются адаптировать этот опыт в соответствии с национальными особенностями развития университетов.

В сфере среднего образования России наряду с «белым» рынком сформировался «серый» — рынок репетиторских услуг. Потребность в функционировании этого рынка возникает как со стороны учителей, которые вынуждены искать себе платных клиентов, чтобы заработать на жизнь, так и со стороны учащихся, нуждающихся в освоении школьной программы и успешной сдачи ЕГЭ.

Проверка этих положений проведена на основе исследования рынка репетиторских услуг г. Обнинска. Основная цель — оценить объём рынка репетиторских услуг и сложившихся на нём закономерностей. Основу исследования составило интервью работников городской администрации и Управления общим образованием, анкетирование учащихся средних школ и учителей, работающих в этих школах. В исследовании приняли участие четыре школы, опрошен 481 учащийся (то есть примерно 6% от общегородской численности), 72 учителя. Количественные результаты опросов сведены в таблицы 3 и 4.

Количественные оценки рынка репетиторских услуг показали, что такие услуги предоставляет половина учителей, а дополнительно занимаются до 70% школьников (в зависимости от класса).

Кроме того, значимая часть учителей изначально оказывается ориентированной на получение дохода от репетиторства и воспринимает работу в школе как возможность для формирования будущей клиентуры.

Таким образом, образование превращается из квазиобщественного блага в частное. Основное негативное последствие этого процесса — рост социальной дифференциации и снижение социализации учащегося.

Таблица 3
Результаты анкетирования учащихся
7–11-х классов (%)

	Всего	7–9 кл.	10 кл.	11 кл.
Качество преподавания в школе				
– устраивает	80,1	83,8	80,8	67,2
– не устраивает	19,9	15,4	17,8	32,8
Дополнительные занятия в школе				
– посещают	42,6	44,0	47,0	34,3
– не посещают	57,4	56,0	52,4	65,7
С репетитором				
– занимаются	40,6	35,4	33,3	63,8
– не занимаются	59,4	64,6	66,7	36,2
Занимаются с репетитором, потому что¹				
– нужна дополнительная подготовка в ВУЗ	63,0	45,4	77,4	83,6
– так хотят родители	9,0	13,4	6,5	3,3
– ради удовлетворения интереса	16,9	25,8	12,9	4,9
– для устранения «пробелов» школьной программе	36,0	35,1	35,5	37,7
– не сложились отношения с учителями в школе	4,2	7,2	0,0	1,6

¹ Количество учеников, занимающихся с репетиторами, принято за 100%.

Таблица 4
Результаты анкетирования учителей (%)

	Да	Нет
Считают уровень оплаты труда в школе достаточным	1,39	98,61
Занимаются репетиторством	44,44	54,17
Считают, что повышение з/п приведёт к снижению объёма репетиторства	54,17	33,33

В системе высшего образования складывается несколько иная ситуация. Формально количество средств, поступающих в отрасль, не сокращается. Тем не менее, качество образовательных услуг снижается, материальная база большинства вузов не обновляется, вузовская наука развита слабо.

Для оценки эффективности высшего образования в Калужской области проведены анализ бюджетной документации вузов, анкетирование студентов и преподавателей вузов области. Основные цели исследования — (1) оценка социальной мобильности выпускников вузов, (2) изучение издержек и доходов вузов, их финансовой обеспеченности, (3) выявление степени удовлетворённости сотрудников вуза условиями и оплатой труда и определение основных мотивов работы в сфере высшего образования. В анкетировании приняли участие 528 студентов и 45 преподавателей.

Количественные результаты опросов студентов приведены в таблице 5. Анализ мотивов студентов, побудивших их поступить в вуз, показывает, что примерно 45% опрошенных в качестве основной причины называют получение знаний. Кроме того, ещё четверть респондентов считает важным получение документа о высшем образовании, который позволит им устроиться на хорошо оплачиваемую работу. Таким образом, большинством студентов образование воспринимается как «нормальный» социальный фильтр, представляющий возможность профессионализации, и прохождения в страту с более высоким социальным статусом.

Вместе с этим картина представлений о вузе как о фильтре, регулирующем вертикальную социальную мобильность, отличается в определённой степени. Во-первых, от 40 до 70%(!) опрошенных (в зависимости от вопроса) не задумываются о том, где они будут работать по окончании вуза, с чем будет связана их профессиональная деятельность, продолжат ли они своё обучение в аспирантуре, останутся ли в том городе, в котором учатся.

Во-вторых, среди тех, кто хорошо представляет себе будущий профессиональный и социальный статус, только одна треть имеет и высокую горизонтальную мобильность. Две трети опрошенных либо собираются оставаться в городе, где они получают образование, либо не задумывалось о переездах. Можно предположить, что при ожидаемом повышении социального статуса они в меньшей степени рассчитывают не на профессиональные качества, а в большей на иные каналы социальной коммуникации (например, родственные, клановые).

В связи с этим возникла необходимость выявления мнения преподавателей об эффективности работы системы высшего образования. В качестве объекта исследования был выбран технический вуз (ГОУ) с 3,5 тыс. студентов в Центральной России. Численность ППС составляет 251 человек, из них профессоров 14%, доцентов — 46%.

Анкетирование преподавателей показало следующие результаты. 43% опрошенных получают доходы от преподавания в других вузах и репетиторства, ещё 20% имеют другие источники дохода.

Привлекательность работы преподавателя оценивается респондентами в основном как низкая (или средняя). Тем не менее, большинство опрошенных не собирается менять место работы (сферу деятельности), поскольку считает, что в преподавании нашли призвание.

Приток молодых преподавателей в вузы крайне низок (условия работы и перспективы оказываются непривлекательными). Те же специалисты, которые и приходят в вузы на работу, зачастую оказываются не настроены на неё (поскольку ищут в данной работе иные преимущества, такие как запись в трудовой книжке, стаж, аспирантура, «уклонение» от службы в армии).

Около 25% рабочих мест в вузах свободно. Об этом свидетельствуют повышенные учебные нагрузки преподавателей, а также то, насколько просто устроиться на работу на большинство кафедр (зачастую даже не обладая необходимой квалификацией). Значимая часть преподавателей (несмотря на то, что считают преподавание призванием) отработывает часы «механически», повторяя давно разработанные лекции в каждой новой группе, в каждом новом вузе.

Таблица 5

Результаты анкетирования студентов вузов (%)

	Всего	1 курс	5 курс
Причины получения высшего образования			
– получение знаний, которые пригодятся для работы	45,3	47,8	38,2
– получение документа о высшем образовании	14,3	12,1	20,1
– возможность устроиться на хорошо оплачиваемую работу	24,2	24,4	27,1
– нравится учиться	9,5	8,7	9,0
– отсрочка от армии	6,7	7,1	5,6
В каких фирмах будут работать по окончании вуза			
– представляют	52,1	47,7	57,9
– не представляют	47,9	52,3	42,1
С чем будет связана профессиональная деятельность			
– представляли, когда поступали в вуз	74,8	85,9	60,0
– не представляли, когда поступали в вуз	25,2	14,1	40,0
Работать по специальности после окончания вуза			
– собираются	95,6	96,7	94,2
– не собираются	4,6	3,7	5,8
Уже работают по специальности	14,3	1,4	31,4
Работают не по специальности	15,0	8,2	24,0
Не работают	70,8	90,4	44,6

Что касается непосредственно оплаты труда, то наиболее тревожным фактом является не столько её низкий уровень, сколько существующий разрыв между отдельными категориями. Официальные данные по вузу свидетельствуют о том, что средняя ежемесячная заработная плата составляет около 9000 рублей (без надбавки за учёную степень), в действительности же преподаватели получают 3500–4000 рублей. Очевидно, такое расхождение свидетельствует о том, что финансовые ресурсы внутри

вуза распределяются крайне неравномерно. То есть существует относительно небольшая группа сотрудников, уровень оплаты которых в несколько раз превышает средние показатели по институту. Таким образом, получаемые учебным заведением средства используются не по назначению, фактически поступая не на развитие вуза и обеспечение достойного уровня оплаты профессорско-преподавательского состава, а в личное распоряжение небольшой группы лиц, расходуящих их на собственные нужды.

Вместе с этим номинально сохраняется высокая централизация вузов, но фактически вузы стали автономны. Государство фактически утрачивает контроль над результатами их деятельности. Это приводит как сокращению эффективности государственных расходов, так и снижению качества человеческого капитала, производимого отраслью.

Отрасли образования в России и в ряде развитых стран могут быть описаны как две системы — универсальная и «кастовая». Наиболее приемлемый аналог универсальной — советская система образования, «кастовой» — американская образовательная система. Основным результатом функционирования каждой из этих образовательных систем — «производство знаний», то есть обучение определённого круга лиц, передача им некоторого набора информации и обучение навыкам. Однако ответ на вопрос, какие это навыки и информация, и, кроме того, кому именно они передаются, существенным образом зависит от образовательной системы. Также образовательной системой определяется степень и содержание социализации учащихся.

К основным характеристикам универсальной системы относятся общедоступность образования, ориентация в обучении не только на передачу и контроль знаний, но и на воспитание индивида на уровне общеобразовательных учебных заведений; высшей школе присуща определённая избыточность знаний и недоста-

точность социализации. При «кастовой» системе уровень образования примерно соответствует социальному происхождению и уровню дохода семьи того или иного члена общества. Школа служит, прежде всего, местом контроля знаний. Высшее образование в «кастовой» системе характеризуется многоступенчатостью, что соответствует «различному качеству» среднего образования, и непрерывности процесса обучения.

Соотнесение основных закономерностей функционирования систем образования со сложившейся ситуацией в отечественной образовательной отрасли указывает на то, что среднее образование в России переходит от универсальной модели к «кастовой». Это приводит к снижению доступности образовательных услуг, социализации учащихся, усилению социальной дифференциации.

В высшем образовании, наоборот, такого перехода не происходит: здесь по-прежнему реализуется универсальная модель. Один из её результатов — снижение качества предоставляемых отраслью услуг, а также сокращение эффективности государственных расходов.

Таким образом, чтобы изменить сложившееся положение, для более эффективного функционирования отрасли целесообразно, чтобы в среднем образовании доминировала универсальная система, а в высшем — «кастовая». Подобная конструкция отвечает как эгалитарным настроениям (равенство при получении общего образования), так представлениям об эффективности (жёсткая многоступенчатая система высшего образования). При этом основной акцент смещается на переход к трёхканальной системе финансирования высшего образования — модели финансирования, при которой средства на подготовку специалистов поступали бы как от государственных источников и самих учащихся, так и от предпринимательских структур, предъявляющих спрос на квалифицированную рабочую силу. **НО**