

Глава 2

Трансформация образования в эпоху перемен

С начала 90-х годов российская система образования претерпевает бурные изменения, которые затрагивают все ее элементы - от финансирования и управления до содержания образования, методов и форм оценки результатов. Эти изменения происходят под воздействием как внешних, так и внутренних факторов.

К внешним факторам можно, в первую очередь, отнести:

- Политические, экономические и социальные трансформации в стране, которые принципиально изменили требования рынка труда, учащихся (или их родителей) к системе образования и ее продукту по содержанию и структуре подготовки. Система управления образованием продемонстрировала несоответствие демократическим принципам нового общества и рыночной экономики.
- Финансовую ситуацию, в первую очередь, сокращающееся бюджетное финансирование всех уровней, потребовавшую изменения структуры и схемы финансирования образования, поиска путей повышения эффективности затрат на образование.

Внутренние факторы, определяющие изменения системы образования¹⁹ :

- Деятельность органов образования федерального, а в последнее время все более активная - регионального, уровней управления по реформированию системы в целях приведения ее в соответствие изменившимся требованиям и условиям.
- Попытки приспособления образовательных учреждений к радикально изменившейся и продолжающейся меняться ситуации.

Ключевыми тенденциями развития системы можно назвать **децентрализацию и адаптацию**.

Процесс демократизации образования, возникновение и развитие вариативности его содержания, появление и постоянный рост числа негосударственных образовательных учреждений всех уровней породили объективную необходимость децентрализации управления системой образования. Эта необходимость реализовывалась на фоне центробежных региональных тенденций и ослабления контроля государства за финансовыми потоками. В результате государственные вузы получили практически полную хозяйственную автономию, средние школы и даже учитель получили право самостоятельного выбора программ и учебной литературы. Ответственность за финансирование среднего образования, включая обеспечение учебной литературой, и полномочия по управлению этим сектором перешла с федерального на региональный уровень, в последние годы этот процесс начался и в отношении начального профессионального образования.²⁰

Адаптация системы образования к изменившимся условиям функционирования и новым требованиям рынка труда, учащихся и/или их родителей проявилась, с одной стороны, в развитии многоканального финансирования, поиске на всех уровнях дополнительных средств финансирования сектора, расширении сферы платных образовательных услуг и услуг, связанных с получением образования, с другой стороны, в изменении содержания образования, в стремлении разнообразить спектр образовательных услуг и привести их в соответствие требованиям потребителя -

¹⁹ При этом понятно, что действие внутренних факторов во многом является опосредованным проявлением внешних факторов.

²⁰ С 1998 года четыре субъекта федерации - Новгородской, Самарской, Нижегородской областям и Санкт-Петербургу - переданы в собственность учреждения начального профессионального образования и соответствующие обязанности по финансированию.

работодателей и учащихся (или их родителей), перейти от узкоспециальной подготовки к обучению, обеспечивающему профессиональную мобильность.

2.1. Внешние факторы, определяющие условия функционирования системы образования и требования к ней

(Данный раздел написан российскими авторами)

2.1.1. Экономические факторы

Значительное влияние на систему образования в последнее десятилетие оказывали экономические факторы. Финансово-экономический фон, на котором жила и изменялась система образования, определялся падением производства, ростом бюджетного дефицита, усилением региональной дифференциации. *Для образования основные последствия затяжного экономического кризиса и институциональных изменений в экономике заключались в первую очередь в снижении финансирования системы и изменении характера спроса на образовательные услуги по структуре подготовки, содержанию и качеству обучения.*

Динамика финансирования образования

Представить масштабы бюджетного финансирования образования можно на основе следующих данных о расходах средств консолидированного бюджета на образование:

Таблица *

Год	Ед. измер.	Расходы бюджета	Расходы бюджета на образование	
			всего	в % к расходам бюджета
1970	млрд.руб.	40,4	8,4	20,8
1980	млрд.руб.	76,1	12,7	16,7
1990	млрд.руб.	151,0	33,3	14,8
1995	трлн.руб.	487,4	56,4	11,6
1996	трлн.руб.	652,7	83,8	12,8
1997	трлн.руб.	773,1	111,6	14,4
1998	млрд.руб.	838,1	117,8	14,1

*Расчеты по данным законов о соответствующих бюджетах.

Средства государственного бюджета являются основным, а в ряде случаев и единственным, источником финансирования образования: в большинстве стран мира из средств бюджета финансируются от 70 до 100% расходов на образование. В этом смысле Россия не является исключением: расходы на образование обеспечиваются главным образом из федеральных, региональных и муниципальных (местных) бюджетов.

Бюджетный дефицит, достигавший к середине 90-х годов 4,2% ВВП²¹, определил сокращение доли расходов на образование и различия в плановых и фактических показателях финансирования бюджетной сферы (и в том числе образования). Расчеты, проведенные на основе данных Госкомстата и часто используемые в литературе и выступлениях, показывают, что по сравнению с концом 80-х годов ухудшение бюджетного финансирования и падение ВВП привели к снижению затрат на од-

²¹ Дефицит бюджета РФ с учетом затрат на обслуживание внутреннего долга составил в 1995 г. 4,2 ВВП (Российская экономика в 1996 г. Тенденции и перспективы. Выпуск 16, ИЭППИ, М., 1996, с. 9.

ного учащегося общеобразовательной школы в среднем на 38%. Эти расчеты не вполне корректны по следующим причинам. Во-первых, не учтена задолженность учреждений образования по коммунальным платежам и заработной плате, то есть стоимость фактически оказанных, но не оплаченных услуг. Во-вторых, не учитывается изменение соотношения цен на составляющие структуры затрат на образование. В-третьих, оплата коммунальных платежей в значительной степени производится в форме взаимозачетов и по завышенным ценам, что искажает объемы расходов. Однако эти поправки имеют отношение к методике сопоставления данных и не влияют на общую тенденцию. При некоторой стабилизации доли расходов на образование в консолидированном бюджете фактический объем финансирования продолжает снижаться.

Снижение уровня финансирования в наибольшей степени затронуло расходы на собственно учебный процесс (учебные и лабораторные материалы и оборудование, нормативно-методическое обеспечение), капитальные вложения в основные фонды, включая поддержание имеющихся. Повышение доли расходов на содержание образовательных учреждений в структуре затрат не компенсировало роста цен на коммунальные услуги. И наконец, заработная плата работников образования также оказалась сниженной в результате инфляции и девальвации рубля. Покупательная способность заработной платы работников образовательной сферы, заработной платы которых уже были достаточно низкими до кризиса (77% от уровня средней зарплаты в 1985г.), снизилась ещё больше. В 1997г. оплата труда преподавателей составила 63% от среднего уровня зарплаты. Зарплаты всех категорий преподавателей не превышают минимального прожиточного минимума, что прямо противоречит Указу №1 Президента России. Учителя средней школы вынуждены работать на две ставки в ущерб качеству образования и собственному здоровью. Практически все преподаватели вузов вынуждены подрабатывать вне университетов.

Финансирование среднего общего образования и частично начального профессионального осуществляется на региональном уровне. Это означает, что уровень обеспеченности школ и ПТУ финансовыми ресурсами в значительной степени определяется двумя характеристиками региона:

- финансовыми (фискальными) возможностями региона;
- спецификой региона (долей сельского населения, структурой сети образовательных учреждений и т.п.), которая определяет фактическую потребность в финансировании.

Поэтому важнейшим фактором, влияющим на систему образования, в первую очередь общего среднего, стала стремительная дифференциация в экономическом положении регионов. Масштабы промышленного спада по различным субъектам федерации в 1990-1996 гг. менялись от 15% до 87% (при среднем по стране 52%). Кризис августа 1998 г. сократил количество регионов-доноров с 16 до 8.

Затраты на образование составляют в среднем 21% (при колебаниях от 13 до 38/o) в консолидированных региональных бюджетах и имеют тенденцию к росту. В абсолютном выражении эти расходы выросли с 10,5 млрд.долл в 1995 г. до 14 млрд.долл. в 1996 г. Однако необходимо отметить, что этот рост сопровождался абсолютным и относительным ростом расходов на заработную плату, доля которой в структуре затрат увеличилась с 31,6% до 39,4% и расходов на коммунальные услуги, составляющих в отдельных регионах до 40% расходов на образование. Рост затрат на образование сопровождался одновременным снижением, абсолютным и относительным, расходов на развитие образования - оборудование (доля капитальных вложений в общих расходах на образование снизилась с 2 до 1%) и учебные материалы, методическое обеспечение.

Снижение объемов финансирования отражается в первую очередь на качестве образования, поскольку выделяемых средств не всегда хватает на заработную плату и оплату коммунальных услуг - эти расходы в плановых сметах учреждений образования выросли до 80%, а расходы на обновление учебных материалов и оборудование, приобретение новых методических материалов и другие расходы, связанные с качеством образования, практически не предусматриваются и фактически не финансируются. В то же время регионы, имеющие собственные финансовые ресурсы, в большей степени способны осуществлять инвестиции в развитие образования, чем дотационные регионы. Таким образом, *различия в финансовом состоянии регионов приводят к различию в качестве образования и усиливают дифференциацию в доступе к качественному образованию.*

Расходы на одного учащегося средней школы в год варьировались в 1997 г. от 0,87 млн.руб. (170 долл.) в Ставропольском крае до 12,25 млн.руб. (2390 долл.) на Камчатке. Такой большой разброс объясняется в определенной степени различными географическими условиями, количеством учеников в школах, долей сельских школьников, стоимостью коммунальных услуг и районными надбавками к заработной плате. Однако в пределах одного региона со сходными условиями уровень затрат на одного учащегося варьируется от области к области, хотя и значительно меньше, но существенно (например, в Поволжье минимальные расходы на одного учащегося отличаются от максимальных в два раза). Эти различия определяются в первую очередь финансовым положением субъекта федерации (области, края, республики): коэффициент корреляции между затратами на одного учащегося из областного бюджета и чистыми доходами областного бюджета на душу населения, рассчитанный отдельно по группам регионов с равномерными условиями, колеблется в пределах 0,7 - 0,9. Необходимо отметить, что не последнюю роль играет и отношение руководства области к вопросам образования, и в отдельных случаях интерес руководства к этим проблемам или наоборот его отсутствие становятся решающими для региональной системы образования: ничем иным нельзя объяснить разницу в 1,3 раза в затратах на одного учащегося в близких по экономическому, географическому положению и демографической ситуации регионах.

Функцию компенсации дотационным регионам недостающих средств для финансирования социальных обязательств государства, в том числе и образования, призваны выполнять межбюджетные трансферты и другие виды помощи (дотации, субвенции). Однако действующая методика и практика выделения федеральной поддержки недостаточна эффективна и в значительной степени зависит от политических и иных внеэкономических соображений. Действующая система также не стимулирует регионы к увеличению собственных доходов.

Россия пошла по пути развития трансфертов выравнивания, что предполагало среднестрановые бюджетные показатели в качестве нормативных, и безусловность при выделении средств (нецелевые трансферты). Однако именно такие перечисления самые дорогие, так как «размазывают» средства по регионам без создания механизма обязательности финансирования определенных расходов. При жестких финансовых ограничениях бюджета такое выделение средств - непростительное расточительство. Положение усугубляется низкой исполнительской дисциплиной на местах. Нередки случаи, когда регионы предпочитают использовать средства бюджетной поддержки на решение не имеющих отношения к образованию проблем, полагая, что в таком социально и политически чувствительном вопросе, как заработная плата учителей, федеральный центр окажет поддержку сверх запланированных и согласованных сумм. В результате, в сходных по экономическому положению регионах можно на-

блюдовать существенную разницу в уровне финансирования образования, включая уровень задолженности по заработной плате учителям.

В конце 1998 года, когда федеральное правительство перечисляло в регионы средства на погашение задолженности по заработной плате, многие регионы допустили прирост этой задолженности. Причем объем перечислений в разы превосходил допущенный прирост задолженности (Алтайский край: прирост 38 млн. руб., перечислено 541 млн. руб., Ставропольский край: прирост 20 млн. руб., перечислено 138,7 млн. руб.).

При этом большинство регионов, получивших целевую помощь из федерального бюджета на выплату заработной платы работникам бюджетной сферы, продолжают оставаться «лидерами» по задолженности перед учителями. В «бедных» регионах, как будет показано ниже, бюджетное финансирование используется в системе образования существенно менее эффективно, чем в регионах-донорах, которые исходят из средств, имеющихся в их распоряжении, и не рассчитывают на помощь федерального центра. Аналогичные недостатки действующей системы «выравнивания» в полной мере проявляются и на внутрирегиональном уровне при перераспределении средств бюджетной поддержки из регионального бюджета дотационным районам.

В связи с этим на первый план выходит проблема эффективности компенсации недостающих средств дотационным регионам в рамках бюджетной поддержки. Помощь, оказываемая в настоящее время дотационным регионам из федерального бюджета в различных формах, не носит целевого характера и распределяется на местном уровне в зависимости от сложившейся практики, текущих потребностей или предпочтений администрации. Ситуация усугубляется тем, что конституционный запрет на вмешательство федерального уровня в бюджетную политику регионов сильно ограничивает возможности федеральных властей добиваться от регионов и муниципальных образований рациональных изменений в структуре расходов.

Отсюда вытекает первая задача: *необходимость создания обоснованной системы планирования расходов на образование и прозрачной адресной системы их распределения на всех уровнях - от федерального до муниципального.*

Механизм планирования и контроля использования бюджетных средств на уровне образовательного учреждения также нуждается в существенной корректировке. Одна из основных (до 40% от плановой сметы) и часто единственная реально финансируемая статья расходов в среднем образовании - заработная плата преподавателей. Сложившаяся система планирования расходов (класс-комплект, норматив нагрузки учителя, тарифная сетка окладов) и система контроля расходов, не позволяющая использовать экономию по одной из статей затрат на финансирование другой статьи или накапливать сэкономленные средства для капиталовложений, стимулирует стремление максимально увеличить штат преподавателей и административного персонала. Доказательством этому служит тот факт, что среднее количество учеников на одного учителя в регионах - донорах больше, чем в дотационных, на 15-20%²². Иными словами, в тех регионах, где школа финансируется за счет собственных средств, предпринимаются меры по повышению эффективности их использования, там же, где расчет идет на помощь федерального центра, финансовая стратегия направлена на «выбивание» средств, и эффективность их использования значительно ниже.

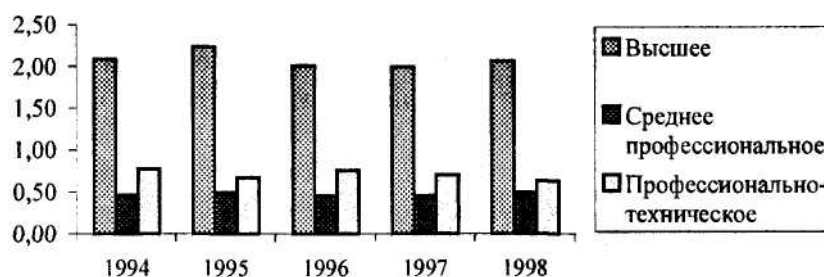
²²Вместо того, чтобы искать способы экономически заинтересовать школы в изменении этой тенденции, была сделана попытка решить эту проблему административным путем: Распоряжение Правительства РФ от 3.07.96 г. № 1063 -Р определило минимум учеников в одном классе в 25 человек. Можно с уверенностью сказать, что эта мера не дала желаемого результата, так как увеличивать штаты по-прежнему экономически выгодно, а способы обойти запрет так или иначе находятся.

Таким образом, вторая задача в сфере финансирования образования - *создание системы, стимулирующей повышение эффективности использования бюджетных средств на уровне образовательного учреждения.*

Основным источником **финансирования профессионального образования** являются средства федерального бюджета.

При заложенном в расчеты уровне финансирования в размере 3,5% от расходной части федерального бюджета, фактически в систему образования поступало существенно меньше запланированных средств (в 1997 г., например, 76% от плановых расходов). Выделяемые средства направлялись в первую очередь на заработную плату, питание и льготный проезд студентам, обеспечение детей-сирот. Однако с учетом накапливающейся задолженности по коммунальным платежам и заработной плате за предыдущие периоды выделенных бюджетных средств не хватало даже на покрытие так называемых «защищенных» статей расходов. Недостаток бюджетных средств отражался в первую очередь на развитии образования и его качестве - начиная с середины 90-х годов практически не финансировались разработка новых учебных программ и курсов, приобретение учебных материалов и оборудования, научные исследования. Бюджетное финансирование научных исследований в высшей школе составило в 1997 году 541636 млн.руб. (93,6 млн.долл.) или 5,2% расходов бюджета на исследования и разработки гражданского назначения. Предусмотренные бюджетом средства на оплату коммунальных платежей, которые по расчетам покрывали только 20% необходимых расходов, практически не выделялись, что привело к росту задолженности учебных заведений. Эта задолженность, нарастая с каждым годом, приобрела форму «плохих долгов» и составила в 1997 г. 15% к фактическим расходам федерального бюджета на профессиональное образование. Низкий уровень финансирования профессионального образования снижает и его доступность - стипендии не покрывают минимальных расходов студентов, многие учебные заведения не в состоянии содержать общежития или предпочитают использовать их в коммерческих целях.

Расходы федерального бюджета на образование (в % от расходной части бюджета)



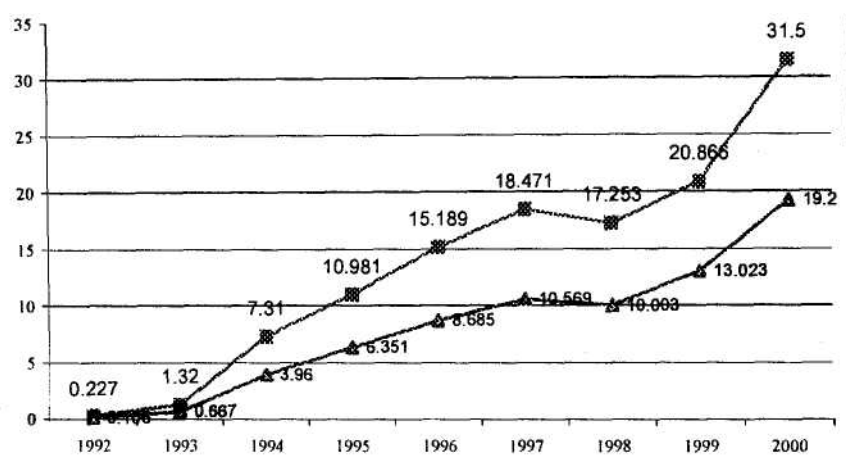
Анализ динамики бюджетного финансирования показывает, что высшее образование с 1992 года не выделялось в качестве отрасли приоритетного бюджетного финансирования, получая примерно постоянную долю от бюджетных расходов в целом и от расходов на образование в частности, а динамика его финансирования в целом соответствовала динамике финансирования образования.

Более наглядно эти показатели отражаются на графике «Динамика финансирования образования».

Система распределения бюджетного финансирования между учебными заведениями, основанная на количестве студентов, не способствует эффективному использованию средств. Вузы стремятся увеличить «плановый» набор (исходя из

которого выделяются бюджетные средства). Другая форма увеличения числа студентов - далеко не во всех случаях обоснованная - увеличение сроков обучения с 4-5 до 6 лет. В результате прием в вузы увеличился с 520 тыс. в 1992 году до 811 в 1997 году, а число студентов на 10 тысяч населения - со 171 в 1993 году до 220 в 1997 году. При этом необходимо учитывать, что Законом «О высшем и послевузовском профессиональном образовании» предусмотрено, что за счет федерального бюджета обеспечивается финансирование обучения в государственных высших учебных заведениях не менее чем ста семидесяти студентов на каждые десять тысяч человек, проживающих в Российской Федерации..

**Динамика финансирования образования,
млрд. рублей (с учетом деноминации)**



2.1.2. Изменения характера спроса на образовательные услуги

Экономический кризис и структурная перестройка народного хозяйства определили изменения структуры и масштабов спроса на рынке труда и, таким образом, оказали решающее воздействие на систему образования.

Продолжительность и глубина падения производства, начавшегося в конце 80-х годов, далеко превосходили даже наиболее мрачные прогнозы. Сокращение ВВП составило, по разным оценкам, около 50%, причем главным образом за счет обрабатывающей промышленности, что соответствующим образом отразилось на рынке труда. Хотя снижение числа занятых было гораздо меньшим, чем падение реального производства (в 1998 году безработные составляли 11,2 % от экономически активного населения), структура занятости менялась в соответствии с изменением структуры производства. Занятость в промышленности сократилась более чем на треть, причем на промышленность пришла большая часть всего сокращения рабочих мест. Занятость в сельском хозяйстве практически не изменилась. В сфере науки произошло почти двукратное сокращение занятости, а в образовании и здравоохранении она даже увеличилась. Произошел значительный рост числа работающих в торговле, банковском деле (причем число занятых в этой сфере даже после августовского кризиса 1998 г. многократно превышает дореформенный уровень) и страховом бизнесе, государственном управлении. Одновременно росли скрытая безработица и латентная занятость. В результате принципиально изменились требования к выпускникам всех ступеней образования и уровень их востребованности.

Первая половина 90-х годов характеризовалась такими явлениями, как массовое высвобождение квалифицированных инженерно-технических кадров, отъезд научных работников за рубеж и «внутренняя» эмиграция (переход в другие сферы экономики - бизнес, торговлю) в сфере науки, абсолютное и, что важнее, относительное

снижение заработной платы инженерно-технических и научных работников²³, необходимость отказа от профессиональной деятельности любого уровня для обеспечения заработка. С другой стороны, период «дикого» рынка и первоначального накопления, в котором, как внешне казалось, наиболее успешными были люди, отличающиеся энергичностью и деловой хваткой, а не образованием, породили «инфляцию» образования. Эти изменения на рынке труда привели к соответствующим изменениям в предпочтениях детей и родителей в отношении выбора будущей профессии или отказа от продолжения учебы. У молодежи складывалось мнение, что образование, за исключением нескольких профессий (банковский служащий, экономист, юрист), никак не связано с успехом в жизни, и что время, затраченное на образование - потерянное время.

В 1994-1995 гг. падение набора в вузы и техникумы, вызванное представлением о том, что образование не дает возможности заработать, сменилось противоположной тенденцией. В определенной степени усиление притока абитуриентов в вузы в 1994-1995 гг. объясняется эскалацией военных действий в Чечне и нежеланием молодых людей идти в армию²⁴. Однако это не единственная и, как показали исследования, не главная причина.

Тезис о том, что образование в современном российском обществе потеряло свое значение, и что молодежь не испытывает потребности в нем, оказывается весьма далекой от реального положения дел и не подтверждается фактами. Очень важно, чтобы эти факты свидетельствовали именно о *потребности* человека в образовании: ведь сам по себе факт неучастия в образовательном процессе часто еще не доказывает отсутствие потребности в учении. Чтобы «развести» поведение и потребность, исследователи в последние годы стали задавать юношам и девушкам вопросы о *причинах* того, почему они не учатся. И оказалось, что отсутствия потребности в образовании представлено среди этих причин достаточно слабо.

Мотивируя свое неучастие в образовательной деятельности, молодые люди (выборка от 16 до 30 лет), опрошенные в 1995г. ВЦИОМом лишь в 15% случаев приводят аргумент «у меня достаточно высокий уровень образования» (См.: Хибовская Е.А., Ориентации молодежи в сфере образования // Экономические и социальные перемены: мониторинг общественного мнения. 1995, № 5. С. 29.) А по данным опроса, проведенного Центром исследований и статистики науки, соответствующая доля не превышала 11% (Гохберг Л.М. и др. Квалифицированные кадры в России. М., 1999. С. 180). Но особенно примечательно, что по сравнению с 1991 г. эта цифра в 1995г. снизилась в три раза, (по данным Е.А. Хибовской).

Примечательно также, что даже гораздо менее радикальная «антиобразовательная» позиция, направленная не против образования вообще, а всего лишь против высшего образования, не получила безоговорочной поддержки ни в одной из выделенных исследователями социальных групп. В ответ на вопрос «Как сейчас следует поступать молодым людям, стремящимся получить высшее образование», обращенный к репрезентативной выборке российского населения, лишь 18% опрошенных ответили, что «высшее образование вообще получать необязательно».

Конечно, не сказать высшему образованию «нет» - это еще не значит сказать ему «да». Реально в 1997г. образовательные притязания молодых людей в возрасте от 16 до 30 лет распределялись следующим образом: 41% опрошенных считали для

²³ По данным Госкомстата РФ, среднемесячная ЗП работников по отрасли «наука и научное обслуживание» в РФ составляла (в % от средней по экономике в целом) в 1990 г.- 116%, 1991г. -90%, 1992 г. - 64%, 1993 г. - 68%, 1994 г.- 78%, 1995 г. -77%, 1996 г. - 83%.

²⁴ Единственным законным способом избежать призыва было поступление в вузы, которые давали освобождение (отсрочку) от призыва на военную службу.

себя достаточным образование не ниже высшего, ненамного меньшая доля опрошенных (32%) готова была ограничиться средним профессиональным образованием («техникумом» и т.п.) и две сравнительно малочисленные группы готовы были удовлетвориться еще меньшим: 14% - начальным профессиональным образованием и 12% - 8-11 классами общеобразовательной школы. Примечательно, что образовательные притязания молодежи в течение бурных 90-х годов претерпели значительные структурные изменения. Стремление к высшему (или еще более высокому) образованию снизилось почти на треть: с 69% (столько молодых респондентов заявляло в 1991г. о том, что оно для них «достаточно») до 40% в 1997г., а согласие остановиться на более низких уровнях образования, наоборот, возросло. Считавших для себя «достаточным» техникум стало к 1997г. ровно в два раза больше: 32% вместо 16, а школу или ПТУ - в 3-3,5 раза больше: соответственно 12 и 14% вместо 4 (См.: Гохберг Л.М. и др., С.60). Примечательно, что соотношения стремлений к разным видам образования, о которых мы упомянули применительно к 1997г., сформировались в таком виде уже к 1995г. (по данным Е.А.Хибовской).

Заметим, что даже при отмеченном выше снижении *стремления* получить высшее образование оно встречается в 1998г. у «детей» в 2 раза чаще, чем *реальное* высшее образование у их отцов и матерей²⁵ (. К тому же, судя по данным различных опросов, у особой (но очень важной и многочисленной!) группы молодежи - учащихся выпускных классов средней школы ориентация на высшее образование характерна для 80-90% учащихся. Более углубленные исследования показывают также, что, по крайней мере на протяжении первой половины 90-х гг., повышалась готовность молодых людей не просто поступать в вузы, но и серьезно учиться в них, активно накапливать «человеческий капитал»²⁶.

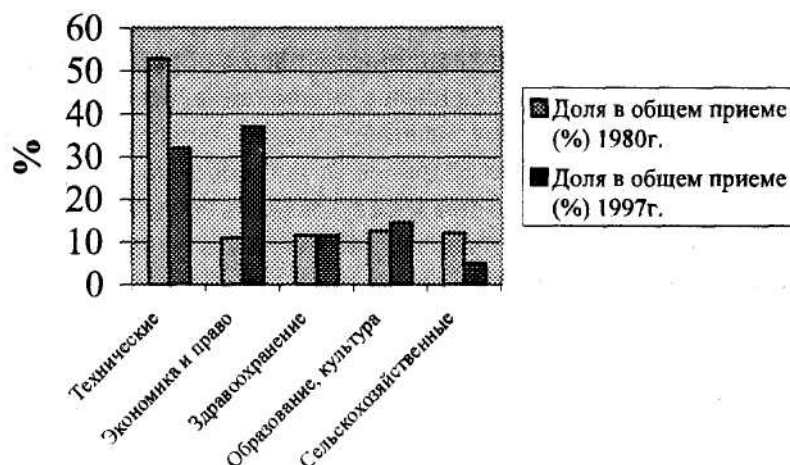
Итак, к середине 90-х годов *молодежь постепенно стала осознавать значимость образования для дальнейшей жизни*. Сначала это выразилось в притоке абитуриентов на «престижные» специальности (управление, экономика, банковское дело, юриспруденция). Спрос создал предложение, и практически все вузы, даже не имевшие к этим специальностям никакого отношения, открыли соответствующие отделения. Одновременно открылись и негосударственные вузы, предлагавшие образование по этим специальностям. Наличие массового, причем платежеспособного, спроса даже заставило Министерство образования ограничить прием на платные отделения в государственных вузах по указанным специальностям 25% от общего набора на соответствующие факультеты. Помимо стремления получить «престижную», то есть высокооплачиваемую профессию, росту спроса на образование способствовал и тот факт, что коммерческие структуры, заработок в которых, как правило, существенно отличается от зарплаты в государственных, предпочитают брать даже на технические должности людей с высшим образованием.

В учреждениях начального и среднего профессионального образования возник конкурс на специальности, которые обеспечивали, как представлялось родителям и ученикам, гарантированный уровень заработков - автомеханик, профессии, связанные с современными коммуникациями, сферой услуг.

²⁵ См. R. Dobson. Young Russians' Liver and Views. USIA. September 1998

²⁶ см.: Революция притязаний и изменение жизненных стратегий 1985-1995 годы. Под ред. В.С. Ма-

Набор в вузы по группам специальностей



Аналогичные процессы происходили и в общеобразовательной школе. Значительно повысилась заинтересованность родителей в расширении образовательных услуг по таким дисциплинам, как иностранный язык, компьютерная грамотность. Причем этот спрос подтверждался готовностью оплачивать «дополнительные» услуги. Возросло число школ с углубленным изучением отдельных предметов и групп дисциплин, а также школ, обеспечивающих более качественное образование в целом. Количество таких школ выросло с 7217 в 1991 году до 9726 в 1997 году, а их отношение к общему числу общеобразовательных школ увеличилось соответственно с 0,21 до 0,27. Только в лицеях и гимназиях численность обучающихся выросла с 1991 по 1997 год почти в 10 раз - с 128 тысяч до 1219 тысяч учащихся.

Можно констатировать, что к концу 90-х годов значимость образования в массовом сознании значительно возросла - в структуре мотивации к сбережениям накопления с целью «дать детям хорошее образование» занимают первое место²⁷. Важное следствие, вытекающее из факта роста значения накоплений на образование детей, - родители не особенно рассчитывают на бесплатное образование. Необходимо также подчеркнуть, что если в советский период престижность высшего образования носила относительно абстрактный характер, то к концу 90-х годов сформировалось представление о том, что выбор конкретной специальности или профессии определяет уровень заработка и жизни в будущем.

Эта тенденция, сама по себе позитивная, в переходный период несет в себе опасность разочарования: неустоявшийся рынок труда дает ложные сигналы краткосрочного характера. Доказательство этому - «перепроизводство» экономистов.

Прошедшие годы экономической реформы, характеризовавшиеся существенным сокращением бюджетного финансирования образовательной сферы, не только обострили ряд ее традиционных содержательных проблем (связанных с составом изучаемых дисциплин, соотношением их объемов, выделением обязательного и факультативного компонентов, уровнем инновационной активности и т.п.), но и обу-

²⁷ В.В.Радаев. О сбережениях и сберегательных мотивах российского населения. Вопросы социологии, выпуск 8. М, 1998.

словили появление ряда новых, связанных уже собственно с проводимой экономической реформой.

В финансово-экономической сфере основными представляются следующие проблемы:

- Хроническое недофинансирование всей сферы образования со стороны государства. Это обусловило медленное обновление основных фондов учебных учреждений, включая оборудование, низкую заработную плату работников образования и хронические ее невыплаты (особенно в период 1995-1997 гг.) и, соответственно, падение привлекательности труда в учебных заведениях, утечку из системы педагогических работников и ухудшение поло-возрастной и профессиональной структуры кадров, их нехватку.
- Система бюджетного финансирования не обеспечивает компенсацию необходимых средств в дотационных регионах и, следовательно, равенство доступа к качественному образованию. Продолжение функционирования механизма бюджетной поддержки в его нынешнем виде означает усиление социальной, меж- и внутрирегиональной дифференциации в доступе к качественному образованию.
- Действующая система планирования расходов на образование стимулирует не стремление к экономии средств, а наоборот, поощряет их неэффективное использование. Вузы стремятся «выбить» план набора, от которого зависит размер бюджетного финансирования, в первую очередь - фонд оплаты труда. При этом практически не учитывается способность вуза обеспечить соответствующее качественное образование или перспективы трудоустройства будущих студентов.
- Растущая неэффективность использования бюджетных средств, которая порождена действующей системой планирования, распределения и контроля. Эта система стимулирует раздувание штатов, препятствует поиску путей экономии средств по отдельным статьям расходов.

В условиях жесточайшего бюджетного дефицита государство выполняет свои обязательства по обеспечению бесплатного высшего образования не только с превышением гарантированного законом уровня, но и в большем объеме, чем в 80-е годы. Увеличение числа студентов, обучающихся за счет средств бюджета, за пределы, оговоренные законом, в условиях бюджетного дефицита приводит к снижению расходов на материальное обеспечение высшего образования, научные исследования, уменьшению удельных затрат на социальную поддержку студентов и т.д. и, в конечном итоге, к снижению качества образования и его доступности для детей из наименее обеспеченных семей. Стоит ли увеличивать набор студентов, обучение которых оплачивается из бюджета, если это ведет к таким результатам - вопрос достаточно сложный.

В условиях сокращения производства, а также и безработицы (в значительной степени латентной) рынок труда не мог полноценно сформироваться и не может служить ориентиром ни для выпускников школ при выборе будущей профессии, ни для учебных заведений при оптимизации структуры предоставляемых образовательных услуг. И те, и другие в значительной степени ориентируются на краткосрочные, часто ложные, сигналы рынка. В результате значительное количество выпускников не может найти работу или работает не по специальности.