

2.2.3. Структурные изменения последних

лет и их источники⁶⁶

(Данный раздел написан западно-европейскими авторами)

В последнее десятилетие облик российской образовательной системы претерпел значительные изменения под влиянием стратегий, выработанных её основными действующими лицами (административными органами, предприятиями, семьями, образовательными учреждениями), в условиях глубокой экономической рецессии и высокой политической и экономической нестабильности. Для ведения широкомасштабной реформы образования необходимо проанализировать эти изменения для того, чтобы (а) предвосхитить поведение агентов в условиях новых требований, которые будут предъявлены социально-экономической средой; (б) определить и оценить, какие из основных структурных тенденций образовательной системы необходимо поддержать и какие изменить в рамках того или иного возможного сценария развития общества.

В целом можно отметить следующее.

- Административные органы и предприятия резко сократили своё участие (финансирование и принятие решений) в жизни образовательной системы и сигналы, посылаемые ими образовательным учреждениям относительно образовательных потребностей общества и экономики, нестабильны и переменчивы.
- Семьи увеличили своё участие в финансировании образовательной системы, и формируемый ими спрос даёт системе образования регулярные, хотя и не очень чёткие сигналы.
- Таким образом, в условиях децентрализации, больше напоминающей дерегулирование, основные структурные изменения, наблюдаемые в системе, являются следствием тех усилий, которые предпринимаются образовательными учреждениями для снижения непредсказуемости и развития нового, ориентированного на семьи, рынка образовательных услуг.

2.2.3.1. Органы управления образованием

Правовые основы управления образовательной системой России являются следствием определенного понимания государства и демократии, которое выработалось в стране в конце 80-х - начале 90-х годов. Предполагалось, что демократия должна вырасти из союза реформаторов государства (верхов) и наиболее просве-

⁶⁶ Данный раздел написан на основе исследований, проведенных в рамках проекта ТАСИС EDRUS 9608 «Управление образованием» в 1999 году. Цель исследований состояла в анализе изменений, произошедших в образовательной системе РФ в последнее десятилетие, и основных экономических, демографических, социальных и политических факторов, определивших эти изменения. Западно-европейские эксперты (Франция, Великобритания, Испания) и исследовательские группы (сформированные в 4-х пилотных регионах проекта: Санкт-Петербург, Казань, Екатеринбург, Томск), объединённые в единую исследовательскую сеть, проанализировали эту эволюцию на базе выборки образовательных учреждений всех уровней; провели интервью с работодателями, представителями административных органов, ассоциаций; изучили имеющуюся литературу и статистические данные. Ввиду нехватки места мы не имеем возможности привести здесь все наши многочисленные источники. В рамках данного раздела мы также не сможем должным образом отразить то разнообразие ситуаций, с которым мы столкнулись в четырёх пилотных регионах (см. региональные обобщающие отчеты в ч. II Белой книги), не говоря уже о Российской Федерации в целом. Поэтому мы не претендуем на то, что всё нижеизложенное может считаться исчерпывающим и репрезентативным. Авторы берут на себя полную ответственность за выбор тех основных тенденций, которые были взяты за основу при разработке проспективных сценариев и рассмотрении возможных путей реформирования российского образования (см. часть 3.1. Возможные пути макроэкономического развития РФ и варианты образовательной политики).

щенной части народа (низов). Большинство идей российских демократов о государстве и демократии декларировались в противовес бюрократам среднего звена. Последние, как считалось, цеплялись за свои мелкие привилегии и поддерживались массами, так называемыми люмпенами, выступавшими за всеобщую уравниловку. Эта концепция привела к двойной легитимности государства:

- на верхнем уровне: *государственная* власть, прерогативой которой является определение основных направлений развития страны,
- на более низшем уровне: местное *самоуправление*, которое выражает общую волю местного сообщества, ближе всех стоит к гражданам и - в этом качестве - ощущает свою прямую ответственность перед ними.

Это распределение ролей было установлено в Конституции 1993 года довольно необычным образом. Конституция четко различает *государство*, представленное федерацией и субъектами федерации, и местное *самоуправление*, представленное муниципальными органами. В результате такой конституционной конструкции местное самоуправление исключено из структуры государства. Тем не менее, оно исполняет государственные функции (такие как гарантия права на получение обязательного образования). В российских условиях, когда отсутствуют четкие правила распределения полномочий между федерацией, субъектами федерации и муниципальными органами, подобная бинарная конструкция государства, включающая три уровня власти, неизбежно становится источником конфликтов.

В регулировании образовательной системы государство (в широком смысле слова, а не в ограничительном значении российской Конституции) предстает в трех ролях:

- как *регулирующий* орган власти для всей системы образования *в целом*,
- как *учредитель* или *владелец* различных уровней и составных частей образовательной системы,
- как совокупность *территориальных образований*, ответственных за целостность местных образовательных систем.

При исполнении каждой из указанных ролей государство сталкивается с разного рода противодействиями и смешением функций между основными действующими лицами: федерацией, субъектами федерации, местными органами и учебными заведениями. В таблицах 1, 2 и 3 в конце данного раздела обобщенно представлено формальное распределение обязанностей по финансированию, принятию решений и контролю между уровнями по каждой из вышеназванных ролей.

Органы власти, осознавая, что ни формальное, ни реальное нынешнее распределение властных полномочий не создает здоровой основы для эффективной образовательной системы, пытаются привлечь основных заинтересованных лиц, действующих в системе, к процессу принятия решений и пытаются внедрить новые формы управления образованием.

Три формы управления образованием, осуществляемого государством

Государство как регулирующий орган

Распределение регулирующих полномочий между органами управления образования различных уровней (таблица 1)

Согласно Закону «Об образовании», федерация определяет общие правовые рамки функционирования образовательной системы и основные ориентиры государственной политики. Субъекты федерации несут ответственность за практическое

воплощение федеральной политики и за принятие решений, касающихся региональных особенностей образовательной системы. Обязанностью муниципальных органов является осуществление повседневного текущего управления местной образовательной системой.

Отношения между федерацией и субъектами федерации

> Неясное разграничение сфер компетенций

Как уже было отмечено, регионы несут ответственность за выполнение федерального закона. Но поскольку с 1992 года федерация выпустила очень мало правоприменительных актов, то решение многих вопросов зачастую оставлялось на усмотрение местных властей или законы вообще не исполнялись.

Второй момент, из-за которого Закон «Об образовании» представляется неполным, заключается в отсутствии чёткого понимания того, что же представляют собой «региональные особенности» (ясно лишь, что региональный компонент имеет свою специфику). Нет ни механизма разрешения споров, возникающих между федеральным законодательством, которое главенствует в вопросах образования как предмета совместного ведения федерации и регионов, и региональным законодательством, которое наделено полномочиями по регулированию местных особенностей системы образования.

> Система двусторонних договоренностей

Принятие решений большей частью сосредоточено на федеральном и, в меньшей степени, на региональном уровнях. Точнее говоря, федерация располагает большей частью регулирующих полномочий и может делегировать некоторые из них регионам. Поэтому существует тенденция к регулированию отношений между федерацией и регионами посредством двусторонних соглашений, а не в рамках единых для всех правил.

Однако не все регионы одинаково требуют себе больше полномочий. Следует различать регионы-доноры и дотационные регионы. Первые в состоянии самостоятельно вести переговоры с федерацией, в то время как последние тяготеют к созданию каких-либо союзов (как это наблюдается, например, в Объединении администраторов образования) и к поддержанию федеральных инициатив.

> Финансовая автономия регионов как существенный ограничитель федеральной власти

Хотя федерация и является высшим регулирующим уровнем, она не может предписать использование какой-то модели финансирования (как, например, подушевого финансирования) субъектам федерации, так как последние правомочны устанавливать свои нормы финансирования и определять объемы и структуру своих образовательных бюджетов.

Отношения между субъектами федерации и муниципальными органами

Как мы видели, регионы обладают полномочиями контроля и принятия решений, но их финансовая компетенция ограничена. Финансирование образования сосредоточено в основном на федеральном и муниципальном уровне (эти два уровня

контролируют наибольшее число учебных заведений). Но, поскольку муниципальные органы самостоятельны в формировании своих бюджетов на образование, то регионы не могут предписать им никаких финансовых регулирующих норм. Верно и то, что регионы могут снизить налоговые поступления муниципалитетов изменив пропорцию налогов, которые остаются в распоряжении органов местного самоуправления.

Муниципальный уровень финансирует средние общеобразовательные школы, но он, в свою очередь, лишен каких бы то ни было полномочий в выработке государственных стандартов и минимальных программ. Большая часть стандартов разрабатывается федерацией, затем регионами и учебными заведениями.

Поскольку муниципальные органы не являются органами государственного управления, то они не имеют права на участие в процедурах государственной аттестации или аккредитации учебных заведений.

Управленческая вертикаль образовательной системы страдает от несоответствия в распределении типов полномочий между уровнями власти. Это становится источником недовольств и вызывает скрытое противостояние между тремя уровнями.

Необходимость координации действий Министерства образования с действиями других министерств, имеющих подведомственные им учебные заведения, затрудняет регулирование образовательной системы на федеральном уровне.

Отношения между регулируемыми органами на федеральном уровне

Финансовый контроль

С начала 90-х годов наблюдается разобщённость в разработке федерального законодательства, что наносит ущерб построению целостных согласованных законодательных рамок. Как следствие, противоречия в законодательстве становятся обычным делом в Российской Федерации.

В конфликте между Министерством образования и Министерством финансов по поводу распределения бюджетных средств, последнее занимает более прочные позиции. Закон об образовании (в редакции 1996 г.) гласит, что учебные заведения могут свободно распоряжаться своим бюджетом. Министерство финансов никогда не допускало такой автономии и продолжает выделять государственные средства по статье по заранее определенной смете. Учебные заведения, по крайней мере те, которые находятся в федеральном подчинении, будучи под строгим контролем, не имеют иного выбора, кроме как следовать предписаниям по расходованию средств. В этом свете широкое введение подушевого финансирования без предварительного одобрения его Министерством финансов представляется нереалистичным.

Политического пути для урегулирования конфликтов, вызванных противоречиями в законодательстве, не существует. Единственным имеющимся механизмом является судебный⁶⁷. Но судебные решения рассматриваются в России не как прецеденты, а просто как решения, принимаемые в каждом отдельном случае, и зачастую законы слишком расплывчаты, чтобы позволить разрешить конфликт⁶⁸.

⁶⁷ Например: В 1997 году в одном из регионов региональное казначейство и Министерство финансов выдвинули обвинения против регионального министра образования в том, что он привел в действие статью Закона «Об образовании» 1992 года, которая противоречила некоторым правилам, введенным Министерством финансов в 80-е годы. Так как Конституционный суд не смог разрешить конфликт такого рода, обвинения были сняты только по ходатайству губернатора.

⁶⁸ Например, определиться с тем, кто несет ответственность за выплату зарплаты преподавателям государственных учебных заведений, похоже, является непосильной задачей для судов.

Министерство финансов и Министерство образования также конфликтуют по поводу использования средств, получаемых учебными заведениями федерального подчинения от сдачи в аренду государственных площадей. В Законе «О федеральном бюджете на 1999 г.» (ст. 30) и в постановлении правительства, принятом в июне 1999 г.⁶⁹, эти поступления рассматриваются как бюджетные ресурсы и, следовательно, они должны быть переданы в Федеральное казначейство. Эти средства могут быть вновь переданы учебному заведению, если необходимость в них обоснована в смете дополнительных бюджетных расходов, которая помимо прочего должна включать выплату задолженности по коммунальным платежам. Согласно ст.39 Закона «Об образовании» арендные платежи остаются в распоряжении учебного заведения и должны быть использованы для организации учебного процесса, а не для оплаты коммунальных услуг. Закон «Об образовании» не предусматривает ни прохождение этих доходов через казначейство, ни контроль последнего за их использованием.

Счетная палата (при Федеральном собрании) осуществляет контроль за бюджетом Министерства образования. Генеральная прокуратура контролирует расходы, произведенные в рамках специальных федеральных программ. Эти программы являются единственно возможным рычагом, используемым Министерством для финансирования тех сегментов образовательной системы, которыми оно не управляет напрямую. Генеральная прокуратура следит за соблюдением высшими учебными заведениями установленных законом квот на число платных студентов.

Контроль за соблюдением конституционных принципов

Генеральная прокуратура осуществляет также надзор за обеспечением равных условий поступления в высшие учебные заведения, особенно в случаях вертикальной интеграции средних и высших учебных заведений. Например, было определено, что выпускные экзамены за курс средней общеобразовательной школы, которые организуются в средних школах в рамках платных подготовительных курсов для поступления в высшие учебные заведения, не могут заменять обычные вступительные экзамены в вуз.

Администрация Президента и аппарат правительства контролируют передачу в регионы федеральных полномочий в сфере образования. После первой серии соглашений, подписанных между Министерством образования и главами администраций регионов за период с 1992 года, Администрация Президента и премьер-министр в 1996 году решили вернуть этот процесс под свой контроль. В 1999 году готовилась новая серия соглашений в соответствии с процедурой, закрепленной в Законе о разграничении полномочий между различными уровнями власти⁷⁰.

Составление части государственных образовательных стандартов Министерством обороны

31 декабря 1999 года правительство Путина приняло решение вновь ввести преподавание военного дела в последние два года общеобразовательного цикла. Это

⁶⁹Постановление «Об утверждении порядка учета в доходах федерального бюджета арендной платы за пользование федеральным недвижимым имуществом, закрепленным за научными организациями, образовательными организациями, учреждениями здравоохранения, государственными музеями, государственными учреждениями культуры и искусства, и ее пользования», 24 июня 1999г. (№ 689).

⁷⁰Закон «О принципах и порядке разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации», 24 июня 1999 г., № 119-ФЗ.

решение касается как общего, так и профессионального образования, как государственных, муниципальных так и негосударственных учебных заведений. Содержание этого курса будет определяться Министерством обороны. Пока не уточняется, будет ли Министерство образования привлечено к его разработке.

Как мы можем заметить, у Министерства Образования мало пространства для маневра в принятии решений по финансовым вопросам, по вопросам определения полномочий регионального уровня, и даже в определении содержания государственных стандартов.

Контроль Министерства образования за регулированием образовательной сферы со стороны других министерств

Министерство образования осуществляет контроль за решениями, принимаемыми министерствами, имеющими подведомственные им учебные заведения. Только органы управления образованием имеют право выдавать лицензии, проводить аттестацию и аккредитацию учебных заведений и устанавливать контрольные цифры на подготовку специалистов (то есть количество бюджетных мест) в высших учебных заведениях.

Фиксирование контрольных цифр Министерством образования в сотрудничестве с другими министерствами, которые являются потенциальными работодателями или же просто связаны с предприятиями, является формальной процедурой и не используется для реализации активной политики занятости среди молодёжи.

Государство как владелец и учредитель учебных заведений (таблица 2)

Каждый уровень власти ответственен за определённый уровень образования. Государственная собственность разделена на государственную и муниципальную. На настоящий момент распределение осуществляется по следующей модели:

Учредители учебных заведений	Федеральный уровень	Региональный уровень	Муниципальный уровень
Уровни образования	Начальное профессиональное	Начальное профессиональное	Дошкольное Общее среднее
	Среднее профессиональное	(в 19 регионах) Среднее профессиональное	Высшее профессиональное (теоретически)
	Высшее профессиональное	Среднее педагогическое	
		Профессиональная подготовка взрослых	

Каков бы ни был их уровень, учредители имеют по отношению к учебным заведениям более или менее одинаковые полномочия. Распределение полномочий между учредителем/учредителями и учебным заведением закрепляется установлением стандартных двусторонних договорных отношений.

Основные проблемы:

- > После того, как государственная собственность - и следовательно учебные заведения - была поделена на «государственную собственность», находя-

щуюся в ведении федерации и субъектов федерации, и «муниципальную собственность», принадлежащую городам и районам, центральные государственные органы передали часть своих обязанностей на другие уровни. Как следствие, выполнение конституционной обязанности по обеспечению общедоступности и бесплатности общего образования было передано на уровень местного самоуправления, который не входит в структуру органов государственного управления.

При передаче прав собственности на муниципальный уровень государство избавилось от ответственности, которую оно раньше несло за предоставление общественного блага, связанного с этой собственностью.

- > Из вышеприведенной таблицы видно, что у регионов в ведении нет своего особого, подведомственного только им, уровня образования - в отличие от федерации (высшее образование) и муниципального уровня (общее среднее образование).

В процессе распределения государственной собственности регионы конкурировали с федерацией. Нет необходимости говорить о том, что позиция регионов в этом споре была не самой сильной. Поэтому они по-прежнему не удовлетворены как позицией федерации, сильнейшим соперником в борьбе за госсобственность, так и позициями местного самоуправления, которое является эксклюзивным собственником части общественной собственности. По этой логике, богатые регионы будут приветствовать передачу начального профессионального образования с федерального уровня на региональный и параллельно будут ставить под вопрос первоначальное распределение государственной собственности между федерацией и субъектами федерации и способность органов самоуправления управлять средними общеобразовательными школами. В проекте Закона «Об обеспечении государственных гарантий права граждан на общее образование», выдвинутого профсоюзом работников образования и представленного на всероссийском совещании работников образования в январе 2000 года в Москве, предполагается, что регионы и муниципалитеты должны стать соучредителями учреждений среднего общего образования. В настоящее время последние принадлежат исключительно муниципалитетам. Смена статуса или реорганизация муниципального учебного заведения входит в число компетенций лишь органов местного самоуправления. Там, где наблюдается противостояние между крупными городами (например, региональными столицами) и субъектами федерации, муниципалитеты, по логике, не должны будут стремиться делить свою власть с регионом.

Если будет принято решение о совместном учредительстве, то четкое распределение обязанностей и полномочий между регионом и муниципалитетом должно быть определено в законе, а не посредством двусторонних соглашений, содержание которых зависит от силовых позиций заинтересованных сторон на местном уровне.

Государство как территория (таблица 3)

Образовательное законодательство обозначает в качестве *территорий* лишь регионы и муниципальные образования, как будто сама федерация является чем-то «бесплотным».

Эти два типа территорий получили, в качестве *политических* образований, возможность осуществлять контроль за эволюцией структуры образовательной сис-

темы и оценивать решения, принимаемые органами управления образованием и собственниками учебных заведений по вопросам создания, реорганизации, закрытия учебных заведений или создания филиалов.

В качестве территориального образования регион должен одобрить решение о передаче ответственности за учебное заведение от федерального владельца региональному. Муниципальное территориальное образование должно быть проинформировано о передаче.

Однако остаётся неясным, имеет ли муниципальное территориальное образование *реальную* власть воспрепятствовать решению федерального министерства открыть филиал какого-либо вуза на территории муниципалитета.

- > Расщепление роли государства как регулирующей инстанции, как владельца учебных заведений и как политического территориального образования, сопряжённое с новым распределением полномочий между различными уровнями власти, существенно сократило возможности Министерства образования в проведении реформ. Например, когда Министерство образования стремится внедрить новую систему подушевого финансирования в среднем образовании, то оно оказывается не в состоянии провести это решение на федеральном уровне, поскольку оно подразумевает дополнительное перечисление денег от федерации городам через регионы, а Министерство образования не имеет никакой власти для принятия такого решения⁷¹. И при этом оно не может предписать введение этой системы финансирования в регионах и городах.
- > Как следствие, в поиске поддержки и консенсуса, Министерство образования пытается опереться на субъектов, действующих в системе образования. Этот подход показывает, что Министерство теперь осознает, что оно должно вести свою игру в сотрудничестве, в первую очередь, с действующими лицами образовательной системы, которые способны на активные действия⁷².

Принятие или рассмотрение мер по усовершенствованию управления образованием

Федеральный центр пытается способствовать широкому обсуждению вопросов образования, вовлекая в него институты "гражданского общества". Говоря более конкретно, Министерство образования обращается к тем действующим лицам, которые потенциально способны воспрепятствовать реформам. Ими являются: (i) организации субъектов системы образования, такие как ассоциации ректоров, профсоюзы работников образования, (ii) субъекты федерации и (iii) те, кто финансируют школы (семьи, спонсоры и т.д.).

Инициативы Министерства образования могут быть разделены на (i) меры, направленные на улучшение системы управления в целом (системные меры), (ii) меры, направленные на решение специфических проблем, выходящих за рамки традиционной системы управления (особые меры).

⁷¹ Так же обстоит дело, однако, и в западных странах, где такие решения являются результатом проходящего под парламентским контролем процесса «третьего разбирательства» между «расходующими» министерствами.

⁷² Всем хорошо памятен проект реформы экономических и организационных механизмов системы образования, представленный бывшим вице-премьером правительства Олегом Сысуевым в ходе парламентских слушаний в январе 1998 года. Этот проект вызвал сопротивление большей части образовательного сообщества и членов Думы.

Системные меры

Формальные механизмы разграничения полномочий

- Участие действующих лиц системы в процессе принятия решения: Министерство создало структуры принятия решения с участием представителей системы образования в качестве полноправных членов. Например, представители ведущих университетов и известные в системе образования личности входят в аккредитационную комиссию Министерства образования, чьи решения не могут быть обжалованы в судебном порядке.
- Делегирование властных полномочий по доверенности: федеральный уровень может наделять другие министерства, имеющие собственные учебные заведения, а также регионы, некоторыми из своих управленческо-контрольных прерогатив. Несколько соглашений между федерацией и субъектами федерации и приказов Министерства позволяют регионам, а также другим министерствам проводить по доверенности аккредитацию некоторых из своих учебных заведений или, по крайней мере, дают возможность участвовать в процессе принятия решения.
- Участие общественности в работе попечительских советов на различных уровнях образовательной системы (региональном, местном, внутри учебных заведений): лаконичная статья 35 Закона «Об Образовании» 1996 года предусматривает создание попечительских советов как формы самоуправления в учебных заведениях. Учебное заведение может по своему усмотрению определять процедуру избрания и полномочия этих советов. Очевидно, что это предложение законодателя не оказало существенного воздействия на реальную жизнь. И недавний президентский указ (изданный в августе 1999 г.) пробует вновь оживить принцип активного участия гражданского общества в управлении учебными заведениями. В функции попечительских советов должны входить помощь в привлечении внебюджетных средств, содействие в организации и улучшении условий труда педагогических и других работников, улучшение материальной и технической базы учебного заведения. Тем не менее, появление подобных структур, функции и полномочия которых определены нечётко, скорее создаёт проблемы для руководителей учебных заведений, чем решает их. Решение о создании попечительских советов может быть воспринято как признак того, что школам придётся искать всё больше внебюджетных средств.
- Горизонтальные структуры управления профессиональным образованием: регионам предлагается создать структуры, осуществляющие координацию между органами управления образованием и другими министерствами, имеющими учебные заведения, чтобы более эффективно управлять профессиональным образованием⁷³.

⁷³ см. например «Соглашение между Министерством образования Российской Федерации и Правительством республики Марий Эл о сотрудничестве в сфере образования», подписанное 2 июня 1999.

Неформальные механизмы

- Обсуждение министерских предложений: Министерство образования стремится привлечь объединение администраторов образования, ассоциации ректоров, профсоюз работников образования, ассоциации профессионального образования и т.д. к дебатам по вопросам образования.

В качестве примера можно привести прошедшее в январе 2000 года в Кремле Всероссийское совещание работников образования, на котором собрались представители учебных заведений и органов управления образования для обсуждения национальной доктрины образования, концепции перехода к 12-летнему обучению в средней школе и проекта Закона об обеспечении государственных гарантий права граждан на общее образование. Подавляющее большинство делегатов высказалось в поддержку этих документов. Тем не менее, было высказано несколько критических замечаний: 1) доктрина была разработана без участия делегатов совещания; 2) переход на 12-летнее обучение означает, что молодёжь будет призываться в армию сразу же после окончания школы; эта мера может также способствовать росту социального неравенства, поскольку малообеспеченные семьи будут не в состоянии оплатить дополнительный год учёбы; эта мера не представляет собой радикального решения проблемы безработицы среди молодёжи; и наконец, в реформе не чувствуется реальных размышлений о содержании двенадцатилетней школьной программы; 3) если субъекты федерации станут соучредителями школ, то это может поставить под вопрос некоторые привилегии, предоставленные учителям со стороны муниципальных органов.

Некоторые поправки, высказанные делегатами, будут внесены в указанные документы до их представления законодательным и исполнительным органам власти федерального уровня. Тем не менее, не ясно, будет ли у делегатов возможность поддержать или оспорить законодательные тексты после их пересмотра организационным комитетом Всероссийского совещания.

- Проведение экспериментальных программ в регионах: министр образования недавно обратился к регионам и объединению администраторов образования с настойчивым призывом реализовывать экспериментальные программы в области управления образованием, которые могли бы послужить моделями для федерации.

Особые меры

Эти меры направлены на финансирование целевых проектов в образовательной системе, на введение новых форм отношений между уровнями образования или на улучшение возможностей для инноваций.

Целевые программы и субсидии

Целевые программы осуществляются и финансируются федерацией или регионами для оказания поддержки определенным сегментам системы образования, крайне нуждающимся в дополнительной помощи государства (сельские школы, школьники-сироты). Субсидии, как правило, выделяются непосредственно из федерального и/или региональных бюджетов и проходят не по традиционным каналам финансирования учебных заведений, а поступают напрямую к бенефициарию программы. Прямое финансирование через целевую субсидию мотивируется тем, что

это позволяет быть уверенным, что нижестоящие уровни не будут тратить государственные средства на другие цели. Но прямое финансирование в обход обычных каналов может также нарушить распределение финансовых полномочий в образовательной системе.

Заказы

Ввиду низкого уровня оплаты труда и развития частного сектора экономики, административные органы сталкиваются с трудностями при найме и попытках закрепить на рабочем месте квалифицированных служащих и учителей. Поэтому они всё чаще прибегают к специфическим заказам: выступая в качестве клиентов образовательной системы, административные органы оплачивают обучение студентов, которые обязуются проработать у них в течение нескольких лет после получения диплома.

Содействие созданию учебно-образовательных комплексов

Министерство образования пытается способствовать созданию образовательных комплексов, объединяющих средние и высшие учебные заведения. Например, ассоциация ректоров России добивается возвращения к дореволюционной модели «учебных округов», в которой университеты стали бы во главе процесса такого объединения. Ассоциация получила материальную поддержку федерального Министерства образования для разработки этого эксперимента.

Каковы будут полномочия регулирующих органов образовательной системы и учредителей учебных заведений над такими комплексами, если, например, ведущий университет находится в ведении федерации, а средние школы - в ведении региона и/или муниципалитетов?

Продвижение инноваций

Оригинальные авторские программы или экспериментальная форма управления учебными заведениями, очевидно, являют собой позитивный вклад в реформу системы образования. Однако их введение иногда предусматривается на особых условиях, вне стандартных правил управления. Предлагается предоставить экспериментальным учебным заведениям право разрабатывать инновационные идеи, не подвергая их обычному контролю со стороны органов, занимающихся аккредитацией и аттестацией.

Подобные эксперименты, направленные на решение срочных проблем путем единовременного выделения финансовых средств, на экономию на масштабах, на модернизацию содержания программ и методов образования, оказывают положительное воздействие, поскольку они ломают имеющуюся у любой системы тенденцию к заикливанию. Однако образовательная система России далека от того, чтобы считаться прочно устоявшейся, и она страдает скорее от неясных правил игры. В конечном счете, особые меры и режим исключительности могут оказаться контрпродуктивными, потому что они еще больше усугубляют неясность системы.

- > Создаётся впечатление, что федеральное правительство испытывает трудности с проведением в жизнь образовательной политики. Эта ситуация может быть, с негативным оттенком, проанализирована как паралич власти, возникший в результате целого ряда ошибок и препятствий, к которым можно отне-

ста: во-первых, процесс *дерегулирования* (а не *децентрализации*), лишивший государство финансовых возможностей контроля за развитием образовательной системы; затем, противоречивую административную структуру; и, наконец, издание противоречащих друг другу нормативных актов. Такой диагноз должен был бы вызвать серию очевидных и традиционных рекомендаций по гармонизации, открытости, упрощению и прояснению обязанностей, возлагаемых на каждый уровень и т.д. Но можно взглянуть на проблемы по-иному, приняв гипотезу о том, что в существующей ситуации структура управления системой по-своему рациональна, и позитивно проанализировать функции, которые эта система выполняет:

- Фрагментация и путаница в распределении административных полномочий дробит информационное пространство. В результате некоторая информация, становится доступной только для привилегированных агентов системы.
- Противоречия в законодательстве создают пространство для ведения торга и волюнтаристских решений, которые могут быть выгодны агентам системы. Особенностью такой практики является то, что урегулирование местных конфликтов выводится на самый высокий уровень.
- Особые меры, исключения из правил и заказы придают гибкость и быстроту деятельности администрации, но они также усиливают роль неформальных связей и двусторонних переговоров в процессе принятия решения властными структурами.
- Недостаток прозрачности создает возможности для бесконтрольного принятия решений администрацией и для использования незаконных методов.
- Неустойчивость правил стирает границы между тем, что является «неоправданным», а что «незаконным» действием в период, когда и логически оправданные действия могут оказаться не соответствующими закону.
- Неопределенность и неустойчивость правил уменьшают административную ответственность лиц, принимающих решения. В то же время они увеличивают их личную ответственность.

Ясные «правила игры» устанавливаются для игроков, чтобы они честно вели игру в их пределах без волюнтаристского вмешательства власти. Непрозрачные и неустойчивые правила подразумевают, что власть полагается на волевой характер решений и/или что игроки ведут игру вне пространства, определённого правилами. Это - одно из определений «кризиса». Чтобы преодолеть его, свод правил должен быть таким, чтобы у игроков возникла коллективная заинтересованность соблюдать их.

- > Две основные опасности неизбежно возникают в такой расплывчатой системе управления:

Тенденция к формированию элитистского «государственного корпоратизма», когда верхушка политической пирамиды (федерация) и верхушка образовательной пирамиды (вузы, находящиеся в ведении федерального уровня, но поддерживающие тесные связи с региональными властями, в особенности, когда они играют важную роль в местной экономической системе) устанавливают привилегированные взаимоотношения с целью передела образовательной системы в интересах некоторых социальных групп. На настоящий момент реструктурирование затрагивает в основном вузы и средние школы, связанные с ними посредством договоров. Но развитие «об-

разовательных округов» может повлечь за собой глубокую трансформацию образовательной системы в целом.

- Тенденция к патернализму, когда местные власти становятся единственными инстанциями, способными уладить проблемы неплатежеспособных учебных заведений. Последние, будучи в какой-то мере изолированными от остальной части образовательного сообщества, полностью зависят от управляемой муниципалитетами и регионами системы взаимозачётов, и привязаны к соответствующей системе взаимоотношений.

2.2.3.2. Предприятия, система образования и рынок труда

Разрыв тех тесных связей, которые предприятия некогда поддерживали со своими поставщиками рабочей силы, объясняется двумя обстоятельствами:

- прекращение административного распределения выпускников дало предприятиям свободу (и обязанность) самим вырабатывать политику управления людскими ресурсами;
- прекращение распределения произошло в период глубокого экономического спада, демонетаризации и нестабильности, то есть в условиях, которые толкают агентов к защитным стратегиям.

Предприятия и спрос на рабочую силу в прошедшее десятилетие

Подобно своим западным аналогам, крупные российские предприятия, традиционно обеспечивавшие профессиональную подготовку своих работников и регулировавшие внутренний рынок труда, ориентируясь на их стаж, прекратили подобную практику и перешли к гибким методам управления рабочей силой, с той лишь разницей, что западные фирмы ввели их в период экономического роста, а российские - в период экономического спада.

В отличие от некоторых стран с переходной экономикой, находившихся в сходной ситуации, снижение занятости оказалось гораздо меньшим, чем снижение объёмов производства. Считается, что это способствовало оттягиванию реструктуризации и замедлило наступление экономического роста.

Отставание темпов сокращения занятости от темпов сокращения объёмов производства свидетельствует о наличии тенденций к снижению производительности и к росту скрытой безработицы.

- Организация и содержание труда в крупной промышленности не претерпели значительных изменений. Работодатели, под давлением местной администрации и акционеров⁷⁴, сохранили избыточную рабочую силу путём невыплаты зарплаты и её неповышения.
- Невыплата зарплаты и оплата труда в натуральной форме являются специфическим способом управления людскими ресурсами. Эта практика позволяет ввести дифференцированный подход к различным категориям работников предприятия и заменить дорогостоящее увольнение добровольным отречением работника от рабочего места.

⁷⁴ В случае, когда работники сохранили акции предприятия, доставшиеся им в ходе приватизации, дирекция предприятия не проводила увольнений, не добившись предварительного выкупа акций.

- Скрытая безработица способствовала развитию скрытой занятости. Неоплата или недооплата труда привели к развитию занятости в неформальном секторе экономики, к развитию вторичной занятости. Эта деятельность часто является основным источником (недекларируемых) доходов населения⁷⁵. В результате на рынке труда наблюдается специфический тип гибкости, сопряжённый с отсутствием мобильности⁷⁶.

Сочетание вышеизложенного с такими факторами, как трудности с жильём, транспортом и административные препоны, способствовало снижению географической мобильности. Поэтому предприятия негосударственного сектора смогли (и даже были вынуждены) заполнить свои вакансии опытными работниками, сманивая их у государственных предприятий, которые не увеличили уровень оплаты труда.

В том, что касается работников любого уровня квалификации, не имеющих профессионального опыта, они в основном удовлетворяют потребности предприятий, специфичность которых определяется их размером (малые предприятия), сферой деятельности (торговля, рыночные услуги) и статусом (частные предприятия). В таких предприятиях велика текучесть кадров, ввиду низкой зарплаты, плохих условий труда, отсутствия трудовых договоров⁷⁷, работы на неполную ставку и общей нестабильности предприятия. Рост уровня образованности молодёжи приводит к тому, что в указанных секторах работодатели предпочитают нанимать образованных людей моложе тридцати лет, зачастую предлагая им работу, которая на несколько порядков ниже квалификации работника⁷⁸. Профессиональная мобильность внутри этой группы велика (перемещения из официального в неформальный сектор экономики и обратно). Тем не менее она ограничивается пониженной географической мобильностью.

Возможность для работодателя найти высококвалифицированную рабочую силу, согласную на невысокую оплату труда, ставит молодых, менее образованных работников в ситуацию неблагоприятной для них конкуренции. Безработица среди менее квалифицированной рабочей силы есть и будет одной из основных социальных проблем.

В условиях сокращения внутреннего рынка сбыта, дезорганизации финансовой системы и избытка квалифицированной и дешевой рабочей силы предприятия не имеют стимула для инвестирования в технические и организационные инновации, которые потребовали бы использования новых квалификаций.

Большая разница в уровне оплаты труда между секторами экономики⁷⁹ и отсутствие всякой зависимости между уровнем зарплаты и уровнем образованности (или даже обратная связь между ними) свидетельствуют о высокой сегментации рынка труда и о том, что цены на этом рынке не выполняют своей функции распределения ресурсов.

⁷⁵ По данным Госкомстата, в сентябре 1999 года объём задолженности по зарплате составил 56 млрд. руб.: в 1998 г. уровень теневого дохода достиг 319 млрд. руб., что составляет 25% декларируемой заработной платы.

⁷⁶ Выплата зарплаты в натуральной форме и социальное обеспечение, осуществляемое предприятием, также являются факторами, препятствующими гибкости спроса и предложения на рынке труда

⁷⁷ Нанимая работников без заключения трудового договора, работодатель избегает налогов и социальных выплат. Работники же предпочитают высокий заработок сегодня, чем низкую пенсию завтра. Поэтому законный прием на работу с заключением трудового договора считается невыгодным.

⁷⁸ Дипломы часто рассматриваются работодателем как гарантия социального происхождения и репутации кандидатов на рабочее место. Это подтверждается высокой долей дипломированных специалистов, которые находят работу не по специальности или иного уровня квалификации.

⁷⁹ В июне 1999 года средний уровень заработной платы в экономике составил 1618 руб. в то время как он варьировал между 3027 и 4029 руб в энергетическом секторе, равнялся 3550 руб. в секторе финансовых услуг, 872 руб. в системе образования, 818 руб. в лёгкой промышленности и 635 руб. в сельском хозяйстве.

Таким образом, рынок труда не обеспечивает образовательную систему сигналами о потребностях экономики. Ясный сигнал поступает лишь от сектора услуг (торговля и финансы), удельный вес которого растёт (принимая во внимание постоянное снижение занятости в сельском хозяйстве, промышленности и строительстве⁸⁰). Кроме того, и возможно этот фактор является определяющим, сектор услуг является единственным, кто не сталкивается с проблемой демонетаризации. Отсюда рождается ложное представление о том, что Россия является «постиндустриальной» страной.

Предприятия и предложение образовательных услуг и профессиональной подготовки

Столкнувшись с кризисом, предприятия, за исключением, быть может, небольшой части крупных государственных или частично приватизированных предприятий, отказались от содержания своей социальной сферы. Подведомственные им детские сады были либо закрыты, либо переданы муниципалитетам. Профессиональные училища были в массовом порядке переданы в ведение государства, но во многих случаях они сохранили некоторые связи с базовыми предприятиями. Это объясняется либо социальными причинами, либо тем, что базовое предприятие по-прежнему нуждается в некотором количестве свежей рабочей силы, или заинтересовано в производственной деятельности учебного заведения, или рассчитывает на оживление экономики. Тем не менее, во многих случаях:

- > Производственная практика в учебных заведениях резко сократилась и во многих случаях была сведена к минимуму, необходимому для поддержания хороших отношений с местной администрацией.
- > Базовые предприятия встали на позицию клиентов в отношении своих бывших учебных заведений и финансируют их исключительно через систему «заказа». В первое время заказы касались в основном переподготовки работников предприятия (оплата этой услуги часто производится через механизм погашения долгов по налогам). С 1999 года предприятия начинают направлять заказы на подготовку рабочих новых специальностей.

Тем не менее, во многих случаях учебные заведения прекратили подготовку традиционных специальностей, что, ввиду оживления промышленности после кризиса 1998 года, вылилось в нехватку рабочей силы⁸².

Также необходимо отметить, что работодатели предпочитают индивидуальные стратегии, когда вопрос касается удовлетворения их потребностей в профессиональной подготовке. Такая протекционистская политика управления человеческими ресурсами наносит ущерб гибкости и саморегулированию рынка труда. Когда профессиональная подготовка ведётся через механизм заказов, то работники вынуждены отрабатывать на предприятии несколько лет, вне зависимости от уровня их заработной платы. То есть в условиях нехватки рабочей силы, имеющей широкую квалификацию, согласованные действия со стороны работодателей отсутствуют, что становится преградой на пути развития малых и средних предприятий. Потребности общества могут быть доведены до образовательной системы лишь посредством уси-

⁸⁰ Доля численности населения, занятого в секторе услуг, выросла с 44% до 51 % между 1990 г. и 1995 г.

⁸¹ В некоторых случаях предприятия оставили за собой дошкольные учреждения, превратив их в частные предприятия, приносящие прибыль.

⁸² В пилотных регионах проекта теперь наблюдается дефицит традиционных специальностей (металлургия, полиграфия, строительство и др.), несмотря на относительно высокий уровень предлагаемой заработной платы (от 2 до 3 тыс. рублей). Часто можно услышать фразу: «По этим специальностям уже никто не готовит».

лий службы занятости. Но даже это может не оказать эффекта, если информация не подкреплена финансовыми мерами.

> Предприятия сняли с себя функции прямых производителей образовательных услуг. Одновременно они никак не способствовали ни созданию современной системы регулирования рынка труда, ни налаживанию отношений с независимым образовательным сектором. Для образовательного сектора основная проблема состоит в чрезмерной фрагментации и негибкости рынков труда как в географическом, так и в иерархическом аспектах, что выливается в неэффективное распределение трудовых ресурсов. Чрезмерная узость рынков труда:

- означает, что существующие учебные заведения могут произвести избыточное число квалифицированных специалистов по некоторому виду деятельности, в то время как нехватка рабочей силы, специализированной в другой области, не может быть восполнена. Отсюда (i) большой удельный вес работников, которые работают не по специальности или же занимают рабочие места, для которых требуется меньший уровень квалификации, (ii) неравенство в оплате труда, не связанное ни с производительностью работника, ни со спросом на специальность⁸³;
- мешает лицам, принимающим решения в образовательной сфере, предвидеть среднесрочные потребности экономики. Это может привести к принятию недальновидных решений.

2.2.3.3. Спрос семей на образовательные услуги

В классической экономической теории обычно принимается гипотеза, согласно которой при совершенной информации спрос индивидуумов и семей на образование определяется (а) их доходами (б) *рентабельностью* этого вложения, то есть соотношением ожидаемой отдачи (расчёт на рост зарплаты) и ожидаемых затрат (прямые расходы на получение образования и упущенные доходы⁸⁴). Продолжительность учёбы и выбор профессии будут скорректированы потребителями с учётом сигналов, исходящих от рынка труда. Однако в России, уже в течение целого ряда лет:

- в результате экономической депрессии нет ясных сигналов о профессиях, которые могли бы быть востребованы;
- рост безработицы среди молодёжи привёл к (а) снижению уровня упущенных студентами доходов, (б) росту шансов обладателей дипломов более высокого уровня в поиске работы или в создании собственного предприятия.

Во всех странах, где растёт безработица, наблюдается тенденция к тому, что образовательные инвестиции и индивидуумов, и семей нацелены *не на краткосрочную рентабельность, а на обеспечение долгосрочной стабильности*. Если будущее в высшей степени не ясно, то, при равенстве прочих условий, рациональным поведением для них является максимальное продление периода обучения. При этом об-

⁸³ Часто наблюдается ситуация, когда службы занятости регистрируют нехватку специалистов той или иной специальности и, одновременно, именно по этим специальностям работодатели месяцами задерживают зарплату.

⁸⁴ То есть речь идёт о доходах, упущенных ввиду того, что студент не работает в период учёбы.

ласть подготовки и профессия не имеют особого значения⁸⁵. Такое поведение⁸⁶ России еще более ярко проявляется благодаря трём отличительным особенностям :

- Желание образованного среднего класса дать своим детям по крайней мере такое же образование. Эта цель преследуется даже если для её достижения требуется принести в жертву самое необходимое. Такое поведение объясняется желанием сохранить способность к восходящей социальной мобильности, которая была возможной для многих семей интеллигенции при советском режиме.
- Давняя убежденность в том, что «чем более вы образованы, тем меньше зарабатываете». Таким образом, уровень заработной платы мало влияет на спрос на образование (это унаследовано с советских времен).
- Часто работодатели придают больше значения уровню диплома и его престижности, чем самой профессии.

Возможности студентов ограничены (а) их финансовыми средствами, (б) стоимостью обучения, (в) наличием академического отбора. Решение о продолжении учёбы можно сравнить со ставкой «*ва-банк*» на будущее. Если академический отбор ослаблен и имеет место поляризация доходов, то спрос на образование имеет тенденцию к биполяризации между:

- спросом на длительную учебу для тех, кто может себе это позволить или готов отказаться от потребления иных благ;
- раннее прекращение учебы теми, кто не в состоянии позволить себе образовательные расходы и/или же теми, кто может быстро найти возможность зарабатывать на жизнь в традиционном секторе или в теневой экономике.

В прошедшее десятилетие в России коэффициент Джини, отражающий неравенство в доходах населения, удвоился⁸⁷. Это привело к усилению биполяризации образовательных результатов (см. выше, часть 2.2.1). Сегодня, когда число детей школьного возраста, не посещающих школу, оценивается в 2 млн. человек, проблема исключения ребёнка из школьной системы, а, следовательно, и из общества, становится основной социальной проблемой. С экономической точки зрения невостребованность талантливых детей из социально депривилигированных слоев негативно влияет на экономический рост и развитие. Однако в прошедшее десятилетие образовательные учреждения могли рассчитывать на низкую эластичность издержек и доходов в спросе на образование со стороны городского среднего класса.

2.2.3.4. Стратегии учебных заведений

В условиях дефицита бюджетных ресурсов и возросшей юридической и фактической автономии учебных заведений основные структурные изменения российского образовательного сектора стали результатом процессов дерегулирования, способствовавших передаче инициативы в руки учебных заведений.

Поэтому слишком легко было бы возложить на руководителей учебных заведений ответственность за все недостатки в секторе образования. В большинстве по-

⁸⁵ 60% студентов заявляют, что не намерены работать по получаемой специальности.

⁸⁶К ним также можно добавить два других фактора: (а) получение высшего образования даёт возможность юношам оттянуть или избежать призыва в армию; (б) в некоторых городах стипендия в 166 руб является нелишней в семьях, где доходы могут не превышать 300-400 руб. в месяц.

⁸⁷В конце 80-х годов коэффициент Джини в социалистических странах равнялся в среднем 23-24 в развитых западных капиталистических странах он был на 6 единиц выше. В 1998-1999гг. этот показатель вырос в Россия на 24 единицы, и лишь на 2 в Польше и в Венгрии и на 10 в Болгарии и в странах Прибалтики.

следних докладов о положении в российской системе образования, как международных, так и подготовленных внутри страны, утверждается что:

- Российская система образования неэффективна. (Это утверждение можно было бы оспорить с точки зрения внутренней эффективности, то есть отношения затрат к конечному продукту. В России в настоящее время уровень бюджетных затрат на одного учащегося, вероятно, один из самых низких в мире.)
- Эта неэффективность объясняется, главным образом, неадекватным поведением и недостаточной подготовленностью руководителей учебных заведений как менеджеров.

Полевые исследования целого ряда учебных заведений, проведённые с целью изучения их эволюции за последнее десятилетие, позволяют поставить под сомнение последнее суждение. С точки зрения предпринимательской рациональности, и, *принимая во внимание параметры их решений*, менеджеры учебных заведений показали себя как высокорациональные и эффективные.

Рациональные менеджеры стремятся максимизировать свою функцию полезности с учётом технических коэффициентов своей производственной функции, относительной цены вводимых ресурсов и эластичности спроса на продукт.

Мотивации руководителей учебных заведений

За исключением нескольких, пока ещё редких случаев, обеспечение прибыли для владельцев (акционеров) отнюдь не является целью существования образовательных учреждений.

- > В секторе обязательного образования задача состоит в обеспечении образовательными услугами всех детей, независимо от их интеллектуальных и финансовых возможностей. Эта цель может быть достигнута в рамках разнообразных институциональных комбинаций:
 - а) все учебные заведения обеспечивают бесплатное образование для всех детей, которые приписаны к ним географически или академически;
 - б) все учебные заведения предоставляют бесплатные образовательные услуги, но некоторые из них могут отбирать учащихся по собственным академическим критериям;
 - в) некоторые учебные заведения оказывают бесплатные услуги, другие - оказывают платные услуги (потребитель может оплачивать их по полной стоимости или частично, если платные услуги субсидируются). Учебные заведения, взимающие плату, могут также отбирать поступающих в них по академическим, религиозным, социальным и т.п. критериям;
 - г) все учебные заведения оказывают платные (субсидируемые) услуги, при этом учащиеся из бедных семей получают стипендии;
 - д) одно и то же учебное заведение может оказывать как платные, так и бесплатные услуги и использовать в качестве критерия отбора платёжеспособность семьи учащегося.
- > На уровнях, следующих за обязательным образованием, институциональные комбинации аналогичны, но академический отбор присутствует всегда: отбор при поступлении в учебные заведения или отсев по ходу всего курса обучения. При этом процесс дифференциации будет очень разным в зависимости от того, управляет ли академическим отбором государство или он оставлен на усмотрение каждого отдельного учебного заведения.

В российской системе сейчас применяется, главным образом, модель (д) на уровне обязательного образования и на уровнях, следующих за обязательным, модель (д) в увязке с академическим отбором при поступлении, оставленным на усмотрение учебного заведения.

Это означает, что (теоретически) менеджеры учебных заведений располагают большой свободой действий в формировании образовательной политики их учреждения. Они вольны вводить плату за обучение, фиксировать её уровень и определять академические критерии отбора. Решения руководителей по этим ключевым вопросам в значительной степени зависят от их мотивации.

Руководители учебных заведений демонстрируют три основных типа мотивации:

- Гражданский долг и преданность учащимся и местному сообществу: «дети прежде всего» - это девиз многих школ, где мысль о проведении забастовки просто невообразима, даже если преподаватели не получают зарплату месяцами, и условия труда чрезвычайно плохие. В таких школах очень горды тем, что у них нет или мало учащихся, бросающих учёбу⁸⁸. В некоторых местных сообществах (таких как колхозы) существует также очень сильное социальное давление на учителей, врачей и т.п., заставляющее их оставаться, каковы бы ни были условия их существования. Аналогичную **мотивацию можно** наблюдать в вузах технической направленности, которые испытывают большие трудности с привлечением студентов⁸⁹.
- Порядочность по отношению к персоналу. В большинстве учебных заведений с особой готовностью и гордостью предоставляются данные о рабочем стаже преподавателей. Здесь очень силен «*esprit de corps*» (корпоративный дух), царящий среди педагогов и администраторов, которые зачастую проработали вместе более 15 лет. Одна из главных забот директоров состоит в том, чтобы обеспечить полную занятость персоналу (в том числе педагогам и административным работникам пенсионного возраста, которые не могут прожить на одну пенсию и нуждаются в дополнительном заработке и льготах) и даже найти ему возможность подработать в ожидании улучшения ситуации. В вузах, где ставки невелики (иногда даже ниже, чем в общеобразовательных школах наиболее обеспеченных регионов и муниципалитетов), проблема состоит в том, чтобы удержать лучших преподавателей от ухода в сферы деятельности, приносящие больший доход.
- Престиж и влияние учебного заведения. Репутация учебного заведения является очень мощной мотивацией во многих школах, поскольку она обеспечивает социальный статус менеджерам и увеличивает возможности привлечь бюджетные и внебюджетные ресурсы⁹⁰. Бюджет и деятельность государственных вузов относятся к сфере коммерческой тайны и их мотивацию не

⁸⁸ Однако при ухудшении экономической ситуации школы не смогут контролировать ситуацию, какова бы ни была их преданность своему делу. Школы всё же иногда исключают учащихся в возрасте от 14 до 16 лет, если эти подростки воспринимаются как угроза для хорошей рабочей атмосферы в учебном заведении.

⁸⁹ Во многих технических вузах численность абитуриентов, приходящихся на одно бюджетное место, снизилась вдвое.

⁹⁰ Руководители учебных заведений цитируют такие показатели престижности, как: соотношение между числом желающих и количеством мест; между численностью дипломированных выпускников и численностью учащихся; процент выпускников, успешно нашедших работу; международные связи учебного заведения. Учебные заведения среднего образования добавляют этому списку процент выпускников, поступающих в высшие учебные заведения; число медалистов; количество договоров, заключенных с престижными высшими учебными заведениями; официальный статус (гимназия, лицей), полученный при государственной аккредитации учебного заведения.

очень легко очертить. Тем не менее, их экономические и политические интересы и их стратегии позволяют заключить, что некоторые вузы (в особенности гуманитарные) связаны, гораздо больше, чем их западные аналоги, с высшими сферами политической власти.

Производственная функция учебных заведений

1. Большинство факторов, вводимых в производственную функцию образовательных услуг - это постоянные или почти постоянные затраты. Расходы на содержание зданий и оборудования, отопление и электричество, заработную плату педагогического и административного персонала не зависят от количества учащихся. Эти постоянные затраты могут варьироваться лишь в случае значительного изменения численности учащихся, влекущего за собой закрытие (открытие) классов. Возможность экономии на масштабах также заставляет стремиться к максимальной численности учащихся.

2. Для того чтобы снизить образовательные расходы, часто советуют сократить персонал школ⁹¹. В качестве аргумента выдвигается средний показатель соотношения численности преподавателей и численности учащихся, свидетельствующий о переизбытке кадров в школах. Тем не менее, нельзя забывать, что:

- В городах вакансии часто не заполняются преднамеренно и соответствующие учебные часы распределяются среди работников учебного заведения. Это делается и для того, чтобы дать им возможность заработать и для того, чтобы директорам не пришлось прибегать к увольнениям, когда демографический спад начнет отражаться на учебных заведениях. В сельской местности, где преподавателей не хватает, некоторые предметы не преподаются вообще, и местные власти требуют, чтобы преподаватели работали на две ставки. Увеличение нагрузки преподавателей также имеет место при нехватке площадей, что случается довольно часто.
- Технические коэффициенты трудоемкости в производственной функции меняются в зависимости от количества преподаваемых предметов. Сокращение штата, во многих случаях, означало бы или уменьшение количества преподаваемых дисциплин или необходимость иметь универсальных преподавателей, способных преподавать несколько предметов.
- Директора, не склонные увольнять преподавателей по социальным причинам (см. выше), не имеют и никакого экономического стимула к сокращению штата, так как, по существующим правилам финансирования, они не смогут использовать сэкономленные средства на другие цели⁹². Кроме того, большое количество часов, отводимых на чтение лекций студентам, во многих случаях оправдано нехваткой учебников и библиотек.

⁹¹ Такая рекомендация дается, например, в докладе ОЭСР о российской системе образования (1997).

⁹² Если предположить, что руководители имели бы возможность свободно распоряжаться средствами, сэкономленными на оплате труда, то отнюдь не очевидно, что они смогли бы произвести эффективное замещение факторов производства. Причин для этого может быть множество: уровень относительных цен, отсутствие материальных факторов производства. Нельзя также забывать, что эффективность использования материальных факторов производства, возможна лишь, когда последние выступают, в качестве дополнения, а не замещения человеческого фактора. В любом случае, предварительным условием подобных изменений является увеличение зарплаты и пенсий преподавателей.

- Руководители стараются привлечь (или удержать) максимально возможное при имеющихся помещениях число учащихся (сокращая таким образом постоянные затраты на единицу продукции, что особенно просто сделать в высших учебных заведениях) и стремятся или вынуждены искать внебюджетные ресурсы. Поскольку денежных средств, необходимых для закупки материальных факторов производства, недостает, то для ведения «коммерческой» деятельности рациональным становится использование самого дешевого и наиболее избыточного ресурса - труда, прежде всего, труда педагогов и административного персонала.

3. В высшем образовании, где производственная функция позволяет увеличение соотношения численности студентов к численности преподавателей, рост численности платных студентов опережает рост численности преподавательского состава. Но именно на этом уровне образовательной системы преподаватели нуждаются в современном оборудовании и времени для индивидуальной работы, подготовки и исследовательской деятельности, необходимой для того, чтобы быть в курсе эволюции области их научной специализации. Теоретически, при росте численности студентов, можно заменить труд преподавателей на материальные факторы производства. Но в вузах, которые могли рассчитывать в основном на взимаемую со студентов плату, заработки преподавателей были настолько низки⁹³, что невозможными оказывались как материальные, так и человеческие инвестиции. Поэтому (а) время преподавателей замещает библиотеки и оборудование, а не наоборот; (б) нагрузка, превышающая 40 часов в неделю, является обычным явлением (эта нагрузка складывается в том числе из преподавания в частных вузах, частных уроков, платных подготовительных курсов в школах).

4. Некоторые (преимущественно негосударственные) учебные заведения имеют возможность обратить большинство постоянных затрат в переменные. Аренда помещения в государственном учебном заведении, нанимая преподавателей государственных учебных заведений на почасовой основе и покупая (или получая от спонсоров) только легкое (некапитальное) оборудование, они способны очень быстро изменить как характер предлагаемых образовательных услуг, так и производственную функцию. Но эта формула ограничена в пространстве (такие вузы готовят исключительно по профессиям сферы услуг) и во времени (большинство таких учебных заведений рентабельно только до тех пор, пока они не участвуют в оплате накладных расходов и амортизационных отчислений на покрытие издержек «материнского» учебного заведения).

Стратегии руководителей учебных заведений

В течение последнего десятилетия учебные заведения располагали крайне скудными бюджетными ресурсами, поступление которых было непредсказуемо. Закон предоставил учебным заведениям большую свободу для инноваций и привлечения внебюджетных средств, в то время как они не получали никакого ясного сигнала о настоящих и потенциальных образовательных потребностях общества. Указанные факторы внешней среды, в сочетании с мотивациями и характеристиками производственной функции учебных заведений, привели к рациональной реакции руководи-

⁹³ По данным Министерства образования, в начале 1998г. (то есть до августовского кризиса) средняя заработная плата преподавателя университета равнялась 848 руб. (\$169).

телей на проблемы, вызванные общей нестабильностью параметров принимаемых ими решений. Когда парусник попадает в шторм, то шкипер, естественно, прежде всего пытается удержать судно на плаву и в рабочем состоянии, используя для этого как все средства, имеющиеся на судне, так и непредсказуемость ветра таким образом, чтобы, когда позволит погода, корабль мог бы вновь лечь на устойчивый курс. Поэтому, в целом, инновации руководителей: (а) были мотивированы необходимостью привлечь внебюджетные ресурсы для поддержания и развития их учебных заведений и (б) являлись низкозатратными, трудоёмкими и обратимыми.

Финансово-ориентированные стратегии

Учитывая, что к «защищенным» статьям бюджета относится лишь недостаточно высокая и нерегулярно выплачиваемая заработная плата (и, во вторую очередь, стипендии и питание для некоторых учебных заведений), то для того, чтобы удержать учебное заведение на плаву, требуется привлечь средства для покрытия текущих расходов (содержание зданий, электричество, питание, учебники и т.д.), для выплаты зарплаты, задерживаемой государством, и для новых инвестиций. Для этого были мобилизованы все возможные виды ресурсов. Перечислим их в порядке возрастания по степени надежности и доступности:

1. Субсидии и подарки в денежной или в натуральной форме со стороны федеральных и местных бюджетов, иностранных проектов, программ помощи, предприятий и родителей (спонсорство). Возможность доступа к этим ограниченным ресурсам зависит от лоббистских способностей учебных заведений и их позиций в системе социально-политических взаимоотношений. Такие ресурсы, наличие которых особенно важно при осуществлении первичных инвестиций в новую образовательную деятельность, можно отнести к категории непредвиденных доходов.

2. Денежные средства от необразовательной коммерческой деятельности: сдачи помещений в аренду, предпринимательства, продажи производимых своими силами необразовательных товаров и услуг, консалтинга, переподготовки, НИОКР, финансовых операций и т.д. Надежность доступа к таким ресурсам варьируется (а) в пространстве - местоположение человеческого и социального капитала учебного заведения, (б) во времени - зависит от уровня экономической активности окружающей среды и от уровня конкуренции (с другими учебными заведениями и с частными предприятиями, предлагающими такие же услуги).

3. Неденежные ресурсы, полученные за счет зачета бюджетной задолженности. К ним относятся товары и услуги, потребляемые учебным заведением (свет, тепло, транспорт, продовольствие, школьная мебель и т.д.), расходы, на которые по закону должны покрываться трансфертами из бюджетов разных уровней. В реальности, доступ к ним возможен лишь через механизм взаимозачёта налоговой задолженности предприятий местному бюджету и долгов местного бюджета учебным заведениям. Такие операции, как правило, осуществляются под руководством местных органов власти, влекут за собой высокие транзакционные издержки, отнимают у администрации учебных заведений много времени. В конечном итоге реальные затраты на получение этих товаров и услуг оказываются выше, чем если бы они были оплачены «живыми» деньгами.

4. Денежные (и иногда неденежные⁹⁴) ресурсы, поступающие от пользователей образовательных услуг:

а) плата (за учебу) и спонсорство родителей, когда оно является условием допуска в данное учебное заведение. Количество и надежность таких ресурсов зависит от (i) уровня доходов семей, (ii) роли придаваемой ими образованию, (iii) эластичности по цене спроса семей на другие товары и услуги. Услуги, бывшие ранее бесплатными (здравоохранение, например), теперь становятся коммерческими и следовательно расходы по ним конкурируют в (сократившихся) бюджетах семей с расходами на образование;

б) заказы на подготовку и переподготовку со стороны предприятий и администрации.

5. Неоплачиваемые товары и услуги, предоставляемые семьями, преподавателями, предприятиями. Они вводятся в функцию производства образования взамен факторов производства, которые раньше покрывались бюджетом. К ним можно отнести недооплачиваемый или неоплачиваемый труд преподавателей, финансирование повышения квалификации самими преподавателями, обеспечение технического обслуживания, безопасности, питания, снабжение учебниками и детской одеждой и т.д. за счет семей. В эту категорию также можно включить неоплачиваемый труд учащихся, привлекаемых к коммерческой производственной деятельности в ущерб образовательному процессу.

6. Необновление (а) физического капитала (неудовлетворительное содержание зданий и оборудования, отсутствие капитальных вложений) и (б) человеческого капитала (сокращение времени, отведенного на подготовку, исследовательскую работу, отдых преподавателей, то есть пренебрежение факторами, которые определяют сохранение и воспроизводство рабочей силы). Трудности с заменой (или замена с потерей качества) увольняющихся или уходящих на пенсию преподавателей на молодых, ввиду низкой зарплаты и неадекватных условий труда.

Очевидно, что «у каждого учебного заведения свое лицо» и его ситуация индивидуальна. Однако можно с уверенностью говорить, что для всего сектора в самые последние годы:

- объемы ресурсов 2-го типа (тесно связанных с общим уровнем денежной деловой активности) сначала снизились, а затем, в 1999 г., возросли ввиду оживления экономики. Это особенно заметно на уровне начального профессионального образования;
- объемы ресурсов 3-го типа оставались стабильными до самого недавнего времени, когда в некоторых регионах было зарегистрировано улучшение сбора налогов «живыми» деньгами;
- объем ресурсов 4а стабильно рос в течение десятилетия, в особенности в городских учебных заведениях. Объем ресурсов 4б вырос в последнее время.

Это означает, что ключ к количественным и качественным изменениям, произошедшим в секторе образования в последнее десятилетие, следует искать в стратегиях предложения, разработанных учебными заведениями с целью привлечения спроса семей. Поскольку образование детей является приоритетом для большинства

⁹⁴ Следует различать подарки, сделанные богатыми родителями в натуральной форме (обычно оборудованием) по фискальным соображениям, и плату, внесенную в натуральной форме бедными родителями которые получают оплату натурой за свой труд. Большинство учебных заведений не склонны принимать оплату в натуральной форме, поскольку транзакционные издержки высоки, а в финансовом результате операции уверенным быть нельзя. Однако в регионах, отмеченных демонетаризацией, многие (в том числе и высшие учебные заведения), в конечном счете, прибегают к этому.

населения, то производители могут рассчитывать на низкую ценовую эластичность образовательного спроса со стороны *клиентов с определённым уровнем доходов*. Это означает, что они могут устанавливать на образовательные услуги такие цены, которые выдерживает *их географический и социальный рынок*. И поскольку школы ведут между собой конкуренцию не по ценам, а по качеству (репутация), и цена может быть для потребителей показателем «качества», то можно с уверенностью сказать, что в любой «нише» такого «рынка» (обусловленной локальной монополией или несовершенной конкуренцией) руководитель учебного заведения может твердо рассчитывать на надежность поступления ресурсов от непосредственных пользователей, идет ли речь о денежных суммах - от \$ 500 (что равно примерно годовой зарплате преподавателя высшей школы) до \$ 2500, которые запрашивают со студентов некоторых государственных университетов, - или о неоплачиваемой работе родителей и детей, привлекаемых к поддержанию помещений очень бедными школами.

Низкозатратные, трудоёмкие и обратимые инновации

Идет ли речь о сохранении максимального количества учащихся (а, следовательно, о сохранении полной занятости персонала и возможности экономии на масштабах), или о привлечении родителей, вносящих плату или оказывающих спонсорскую поддержку, чтобы добиться этого, учебные заведения должны предлагать услуги или перспективы сверх минимального стандарта, доступного пользователям, которые не платят. Так как у руководителей учебных заведений часто нет особых стимулов к улучшению качества курсов обучения, входящих в стандарты (разве только, когда им надо завоевать репутацию⁹⁵), то они развернули в последние годы интенсивную инновационную деятельность, оказывая новые платные услуги:

- Внеклассная работа, некоторые виды которой заменяют ту деятельность, которая в советское время велась другими учреждениями.
- Углубленные платные курсы по стандартным дисциплинам для тех, кто нацелен на продолжение учебы.
- Новые предметы и программы, введение которых требует небольших инвестиций и единовременных затрат. Учебные заведения проводят маркетинг с целью выявить или создать на них спрос (общественные/социальные науки, бухгалтерский учет, управление бизнесом, потребительские услуги, искусство и т.д.).
- В общеобразовательных средних школах обычным делом стали профильные классы и договоры с высшими учебными заведениями о подготовительных курсах. Они являются своего рода страховкой учащихся от риска не поступить в вузы или в самые престижные из них.
- В высших учебных заведениях наблюдается создание новых привлекательных учебных курсов и дипломов (главным образом по гуманитарным наукам), открытие негосударственных институтов и филиалов на местах и организация дистанционного обучения.

⁹⁵ Подобная тенденция к снижению качества бесплатного обучения в рамках стандартов и развитие платных курсов имела место во всех странах, где официальная зарплата преподавателей снизилась ниже уровня, покрывающего расходы на достойное существование. Отличие российского случая от остальных заключается в том, что, как правило, законодательство запрещает государственным учебным заведениям оказывать платные образовательные услуги, и платные курсы или частные уроки даются дома или в специальных частных учреждениях. Тем не менее, есть основания полагать, что «российская модель» всё больше распространяется в странах, в которых была проведена структурная перестройка экономики.

Всем этим новшествам присущи следующие общие черты:

1. Они требуют небольших материальных вложений и единовременных затрат. При необходимости начальные материальные вложения покрываются непредвиденными доходами (государственная помощь или частная спонсорская поддержка).

2. Для их введения используется уже имеющийся персонал. В некоторых учебных заведениях, которые радикально, и за очень короткое время (часто меньше, чем за два года), переключились с производственного профиля на профиль сферы услуг, директора никогда не упоминали в качестве проблемы нехватку квалифицированных преподавателей для ведения новых курсов. Напротив, они гордо заявляли, что смогли перестроиться, не увольняя сотрудников и не нанимая новых (или делая это в очень малых масштабах), а лишь проведя небольшую переподготовку кадров. Такой гибкости человеческого капитала не увидишь в западных странах, где обучение преподавателей для преподавания новых предметов рассматривается как самый длительный и дорогостоящий элемент изменения ассортимента продукции образовательной системы. Однако недавнее усиление конкуренции между учреждениями выявляет, что в России сегодня имеется нехватка квалифицированных преподавателей новых дисциплин.

3. Все новшества являются гибкими и обратимыми. Намеренно выбирая трудоёмкие инновации и обеспечивая гибкость трудового фактора производства, учебные заведения могут немедленно возвратиться к прежним ассортименту и производственной функции, и таким образом защищены от неопределённости экономической ситуации.

Проблема состоит в том, (а) что сумма индивидуальных рациональных решений производителей образовательных услуг может привести к изменениям, глобальная социальная рациональность которых отнюдь не очевидна, и (б) что суммарный эффект изолированных обратимых нововведений может оказаться необратимым.

2.2.3.5. Структурирование сектора образования

Если взятые по отдельности субъекты действия системы склонны к консервативной и обратимой политике сопротивления непредсказуемости внешней среды, то организации прибегают к двум основным типам стратегии борьбы против неопределённости:

- Распыление рисков через расширение рынков.
- Создание защищенных ниш посредством вертикальной интеграции с поставщиками и клиентами.

Эти стратегии могут использоваться параллельно и способствовать укреплению позиций организаций.

В российской образовательной системе обе стратегии были инициированы высшим образованием.

Динамический импульс сверху

За несколько лет российская система образования сместилась, в *количественном отношении*, от классической пирамидальной структуры к древоподобной структуре, включающей:

- Узкое основание: дошкольное образование, рассматриваемое больше как социальная, чем образовательная деятельность, стало первой жертвой кризиса, так как предприятия сняли с себя ответственность за дошкольные учреждения, а местные власти не могли принять ее на себя в полном объёме.

- Устойчивый ствол, так как все дети в возрасте обязательного посещения школы уже ходили в школу, и не было никаких значимых изменений в общей демографической ситуации в соответствующих возрастных группах
- Расширяющаяся крона, так как бурно рос спрос на более длительное обучение, что сопровождалось ростом предложения, быстро следовавшего за спросом.

В *качественном отношении* направления реструктуризации в пределах одного образовательного уровня (горизонтальная экспансия) и между уровнями (вертикальная интеграция) определялись стратегиями высших учебных заведений.

Горизонтальная экспансия

Спрос на высшее образование бурно возрос. Поэтому тот факт, что высшие учебные заведения получили возможность (юридическую или фактическую) набирать любое количество платных студентов, которое могли вместить их помещения, привел к быстрой горизонтальной экспансии, обладающей тремя главными чертами:

1. *Дифференциация* ассортимента услуг. Как и средние учебные заведения, вузы, имевшие ранее строго научную или промышленную направленность, стали спешно предлагать новые низкзатратные курсы и дипломы по специальностям в сфере услуг⁹⁶. Учебные заведения, специализирующиеся в области социальных наук, увеличили численность очных студентов настолько, насколько позволяли площади. При этом их штат остался неизменным или лишь незначительно возрос. Поскольку предельные затраты при этом почти равнялись нулю, то себестоимость единицы продукции снизилась. Таким образом введение платного обучения позволило вузам удержаться на плаву.

2. *Экстернализация*. Практика открытия филиалов на местах и дистанционного обучения уже существовала, однако широкое распространение получила платность такого образования⁹⁷, поскольку это было выгодно и головному вузу (который получал возможность принять любое количество платных студентов без необходимости расширять площади), и студентам, которые или уже работали, или, проживая вдали от института, не могли позволить себе очного обучения либо по экономическим причинам, либо ввиду ухудшения криминогенной ситуации в крупных городах.

3. *Гибридизация*⁹⁸ статуса учебного заведения является новизной. Негосударственные или парагосударственные учебные заведения, правовой статус которых еще не определен, создавались как объединение частных интересов (предприятий,

⁹⁶ Уже в 1991 году в статье, появившейся в «Советской педагогике», отмечалось, что 57% преподавателей высшей школы не имели профессиональной квалификации по предметам, которые они преподавали (цитата приведена в работе: А. Джонс (сост.) «Образование и общество в новой России» - А. Jones ed.: Education and Society in the New Russia. M.E.Shupe. NY 1994. P.312).

⁹⁷ Некоторые факультеты государственных университетов открыли до сотни филиалов и учебных центров.

⁹⁸ Концепция гибридизации была введена В. Карповым и Е. Лисовской (Университет Западного Мичигана) для описания специфического институционального устройства и практики, приведших к размыванию границ между государственным и частным сектором в России, что подчёркивает уникальный социальный контекст, в котором происходит трансформация российской образовательной системы. «В то время как государство оставило учебные заведения на произвол судьбы, общество остаётся слабым, раздробленным, дезорганизованным и финансово несостоятельным взять на себя контроль над образовательной системой. Институты гражданского общества возрождаются в России медленно, и маловероятно, что они смогут взять под контроль в ближайшее время заброшенную ослабленным государством образовательную систему. Поэтому многие учебные заведения оказываются в ситуации когда они могут считаться государственными или муниципальными лишь формально. Крайне малое число учебных заведений было формально приватизировано, поскольку частных агентов, способных обеспечить функционирование образовательного учреждения, немного. Очевидным результатом такой ситуации является ширококомасштабная трансформация государственных учебных заведений, не сопровождаемая ни централизованным контролем, ни централизованной организацией.»

преподавателей) с государственными учреждениями (государственные учебные заведения, региональные или муниципальные органы власти). Учебные заведения такого типа иногда инвестируют в здания и оборудование, но чаще всего они лишь арендуют и помещения, и преподавателей, как правило, у того же самого государственного учебного заведения. Они специализируются на профессиях сектора услуг (главным образом, менеджмент, социальные науки, иностранные языки и т.д.) и обладают большой гибкостью. Так как себестоимость производства очень низка (почти отсутствуют постоянные накладные расходы), они могут поставлять свои образовательные услуги по цене ниже стоимости учебы в материнском государственном учебном заведении⁹⁹ и таким образом привлекать новую клиентуру.

Экстернализация и гибридизация являются элементами хорошо известной и прибыльной практики «дискриминационной монополии», когда на сегментированных рынках производитель предлагает сходные услуги по разным ценам.

Используя указанные три способа, государственные вузы пытаются сохранить свой (стареющий) персонал, либо увеличивая им зарплату за их официально установленную нагрузку, либо давая им дополнительные часы.

Эта экспансия, как представляется, не регулировалась федеральными органами власти

- ни на основе критериев *целесообразности* (учёт существующих и потенциальных экономических потребностей). Перепроизводство новых специальностей в сфере услуг не отслеживается, положение, возникшее с невосполнением «запасов» специалистов по некоторым научным и промышленным специальностям, не корректируется;
- ни на основе критериев *качества*. Если, как утверждают, требования, предъявляемые к очным учебным заведениям для получения лицензий и аккредитации, обычно высоки, то очень слаб контроль за учебно-консультационными пунктами, которые нередко работают как «конвейеры, штампующие дипломы», без контроля со стороны головного учебного заведения и зачастую с использованием преподавателей из числа учителей средней школы. Эта экспансия замедлилась недавно, когда учебные заведения обнаружили, что подобная практика снижает набор на очное обучение, и когда потребители стали констатировать низкое качество обучения в подобных заведениях¹⁰⁰. В конце 1998 года федеральное Министерство образования закрыло все учебно-консультационные пункты и потребовало, чтобы филиалы вузов обращались за получением своих собственных лицензий, которые должны выдаваться, исходя из тех же критериев, что и для головных учебных заведений. Однако последним ничто не мешает открывать бесконтрольные центры дистанционного обучения в уже лицензированных заведениях. Как в государственных, так и в негосударственных учреждениях появилась «модель» горизонтальной экспансии на основе франчайзинга или участия в прибыли.

Таким образом, экспансия вузов, похоже, регулируется почти исключительно «рынком» абитуриентов. Постоянная дилемма платного образования состоит в том, что студенты являются и «сырьем» производственной функции, и прямыми «потребителями» услуг. С одной стороны, качество конечного продукта (дипломированные

⁹⁹Часто говорят о том, что «бесплатные» места в государственных университетах обходятся студентам дороже, чем платные места как в государственных, так и в негосударственных учебных заведениях, так как для того, чтобы успешно сдать вступительные экзамены, необходимо вложить большую сумму денег в оплату подготовительных курсов или частных уроков с репетитором, и так как фактически доступ ко многим услугам вуза является платным и для «бюджетников».

¹⁰⁰ В некоторых случаях родители подавали в суд на эти заведения, требуя возместить ущерб.

специалисты) - и следовательно «репутация» учреждения - зависит от качества «сырья»; с другой стороны, финансовое равновесие образовательного предприятия опирается на потребительский спрос, который зависит от репутации учреждения. Узловой момент - это «репутация», для завоевания которой требуется длительное время. Потеря репутации также является длительным процессом¹⁰¹, так как её социальная ратификация в конечном счете остается за рынком труда. Таким образом, когда существует достаточно конкурентный рынок труда, образовательная фирма будет путем проб и ошибок корректировать плату и численность учащихся так, чтобы (а) количество абитуриентов было достаточно большим для проведения академического отбора, необходимого для создания или сохранения репутации, (б) соотношение между ожидаемым уровнем зарплаты дипломированных специалистов и стоимостью занятий было таким, чтобы доходность вложений в образование привлекала необходимое число абитуриентов. Когда же в переходный период рынок труда работает неудовлетворительно - как это происходит в Российской Федерации - никакой подобной окончательной ратификации не существует. Так, если глобальный спрос со стороны студентов высок настолько, что востребовано каждое свободное место в вузе, то возможные стратегии отдельного учебного заведения расположены в диапазоне между: долгосрочным подходом, предполагающим завоевание и сохранение престижа до наступления тех времен, когда вновь появится конкуренция, и краткосрочным подходом, при котором набирается как можно большее число платных студентов.

Если какой-нибудь общественный институт не берет на себя, хотя бы временно, регулирующие функции рынка труда, то очевидно, что в период нехватки финансовых средств вторая стратегия будет доминировать. В течение прошлого десятилетия те российские высшие учебные заведения, которые имели такую возможность, использовали свою прежнюю престижность для увеличения численности платных студентов. Зачастую этот процесс зашел так далеко, то вузы уже не в состоянии контролировать качество своих услуг и дипломов¹⁰².

Вертикальная сегментация

В целом можно сказать, что из-за быстро возрастающего спроса на высшее образование между вузами не наблюдается количественной конкуренции за абитуриентов. Но и по академическим, и по финансовым причинам они прибегают к вертикальной сегментации рынков абитуриентов:

1. *Академические мотивы сегментации.* Ввиду демографической стабильности довузовских возрастных групп, наблюдавшейся в прошедшее десятилетие, вузы набирают большую часть первокурсников среди только что выпущенных средней школой. Единый национальный выпускной экзамен не является российской традицией и каждое высшее учебное заведение имеет свои собственные процедуры отбора. Даже если за сдачу вступительных экзаменов не взимается особая плата, они всё же дорого обходятся абитуриентам (поездка на экзамены). Получить информацию относительно специфических требований каждого вуза также непросто. Кроме того,

¹⁰¹ В западных странах срок как завоевания, так и потери репутации составляет, как правило, около десяти лет.

¹⁰² Нельзя не отметить, однако, некоторые новшества Традиционная система отбора в России соответствовала (и все еще в основном соответствует) англосаксонской или японской модели (строгий академический отбор при поступлении и мягкий отбор в ходе учебы вплоть до получения диплома). Поскольку снижение требований, предъявляемых при поступлении, уже меняет в глазах работодателей имидж дипломов, выдаваемых многими вузами, то некоторые негосударственные институты (нацеленные на клиентуру со средним и ниже среднего уровнем доходов) обратились к латинской модели (слабый академический отбор при поступлении и отбор в течение всего курса обучения: либо на ранних этапах, в течение первого года: либо в течение всего времени обучения с разделением цикла обучения на несколько подциклов). Такие учебные заведения сделали выбор в пользу приема всех платных абитуриентов и осуществления академического отбора позднее (до половины поступивших исключаются после первого года учебы). Они утверждают, что благодаря этому, их способность обеспечить удовлетворительные перспективы для выпускаемых дипломированных специалистов резко возросла без угрозы для финансового равновесия заведения.

высшие учебные заведения жалуются на относительное ухудшение уровня подготовки выпускников школы по входящим в стандарт предметам. Таким образом, вузы предпочитают, по академическим мотивам, иметь информацию о качестве своих потенциальных абитуриентов и, по возможности, ориентировать на свои требования учебный план тех учебных заведений, которые поставляют этих абитуриентов. Поэтому высшие учебные заведения нацелены на «идеальную модель», в которой средние школы становятся *субподрядчиками* отдельных вузов. На практике это выливается в заключение договоров со средними школами и в создание профильных классов и подготовительных курсов, проводимых преподавателями высшей школы. Иногда высшее учебное заведение идет даже на создание (или интегрирование) собственной средней школы (или даже дошкольного учреждения), выстраивая единую вертикаль.

2. Финансовые мотивы сегментации:

- для плохо оплачиваемых преподавателей высшей школы преподавание своей дисциплины старшеклассникам и/или их подготовка к вступительным экзаменам в вуз являются желанной прибавкой к зарплате;
- договоры (или интеграция) со средними школами являются для вузов также способом выявить группы с доходом, соответствующим их ценовой политике. Такой специфический механизм интеграции способствует монополизации части клиентуры данным вузом, поскольку разница в требованиях и размыв границ между образовательными уровнями затрудняют движение учащихся от одного образовательного комплекса к другому.

Эти причины обусловили реструктуризацию количественно небольшой, но социально существенной части довузовских уровней образования, наблюдаемую в последние годы. Подобная практика поощряется на федеральном уровне и ведёт к структурированию образовательной системы в вертикально интегрированные комплексы.

Конкуренция, «вертикализация» и сегментация довузовского уровня образования

Уровень высшего образования оказывает количественное воздействие на структурирование более низких уровней образовательной системы лишь в случае тех школ (в основном городских), контингент которых (нынешний или ожидаемый) намеревается продолжить учёбу и материально обеспечен для этого. Большинство российских школ не участвуют в этой конкуренции, что не означает, что они не испытывают ее воздействия.

Конкурентный сектор

В городских центрах, где возможна географическая мобильность, средние школы конкурируют за то, чтобы получить больший кусок ограниченного по размерам «пирога» платежеспособных учащихся или удержать на прежнем уровне численность бесплатных учащихся. Преследование этих целей отражается соответственно в наступательных и оборонительных стратегиях учебных заведений, которые определяются их возможностями, предприимчивостью и внешней средой.

«Наступательные» конкурентные стратегии

Активность учебных заведений, вовлеченных в «наступательную конкуренцию», проявилась, как только это стало возможным юридически. Своё первоначальное оснащение и рекламные кампании они финансировали за счёт субсидий, полученных от муниципальных бюджетов, и спонсорской поддержки предприятий и родите-

лей, обычно оказываемой неофициально по налоговым причинам. Такие учебные заведения воспользовались возможностью получить правовой статус юридического лица и открыть банковский счёт. Они обновили преподавательский состав: средний уровень квалификации их штата выше, а средний возраст - ниже, чем в других учреждениях. Директор сосредоточивает свою деятельность на управлении, часто принимает на работу заместителей-управленцев, оставляя педагогические вопросы на усмотрение преподавателей. Родительские комитеты очень активны и в финансовых, и в педагогических вопросах. Эти учебные заведения не конкурируют по цене (официальной или неофициальной), которая иногда используется как способ не допустить в учебное заведение социально нежелательных учащихся. В качестве аргументов, подтверждающих их престижность, такие учебные заведения, помимо удобных помещений, современного оборудования и внеклассных занятий, указывают на:

- их статус, выросший до уровня гимназии, лицея или колледжа; статус может также быть повышен благодаря международным связям, позволяющим выдавать иностранный диплом;
- гарантии, которую они дают родителям относительно поступления их детей в престижное высшее учебное заведение благодаря:
 - договорам с вузами (включая поступление на третий курс вуза для выпускников техникумов или колледжей);
 - наличию среди персонала преподавателей высшей школы;
 - программам с ранней специализацией (иногда начиная с дошкольного уровня) в профильных для вуза областях.

Будучи по существу предприятиями, работающими в крайне непредсказуемой обстановке, эти учебные заведения максимально полно используют все предоставляющиеся возможности для диверсификации и экспансии: средние школы вторгаются в сферу дошкольного и высшего образования, общеобразовательные учебные заведения - в сферу профессионального обучения и т.д.

«Оборонительные» конкурентные стратегии

«Оборонительная конкуренция» характерна для общеобразовательных школ или профессиональных училищ, которые не имели бы никакого внутреннего стимула для участия в конкуренции и для инноваций, если бы не проблема сокращения финансирования и снижения численности учащихся (последний фактор обусловлен /либо демографией, либо стремлением гимназий, лицеев или техникумов привлечь платёжеспособных учащихся). Они не пробуют привлечь учеников за пределами своей обычной географической и социальной зоны охвата. Создаётся впечатление, что побуждением для инновационной конкуренции здесь, главным образом, является желание обеспечить дальнейшее функционирование школы/училища и полную занятость преподавательского состава. Эти учебные заведения из-за особенностей внешней среды и своего социального статуса не могут надеяться на привлечение крупных средств от спонсоров или не могут пролоббировать дополнительное государственное финансирование (исключение составляют некоторые старые престижные школы, находящиеся в районах, населённых недавно обедневшей интеллигенцией). Поэтому они редко могут надеяться на повышение их официального статуса. Стремления таких учебных заведений ограничиваются желанием сохранить имеющийся контингент учащихся, большая часть которого вышла из высокообразованных семей с уровнем доходов ниже среднего. Поэтому эти школы/училища ограничивают свои платные услуги (их количество и цену) до уровня, доступного их учащимся, и используют все иные возможные средства для обеспечения себя как денежными источниками ресурсов (прода-

вая изделия собственного производства, занимаясь мелким бизнесом, переобучением, сдавая помещения в аренду и т.д.), так и неденежным.

Чтобы не потерять «платёжеспособный» контингент и увеличить объём своих финансовых средств, такие учебные заведения часто копируют инновации более успешных конкурентов, мобилизуя при этом единственный имеющийся у них ресурс - человеческий капитал:

- они открывают гимназические, лицейские, профильные классы и углубленные курсы по дисциплинам, входящим в стандарт;
- заключают договоры с вузами (число таких договоров часто очень велико);
- ведут курсы подготовки к поступлению в эти вузы (только в старших классах).

Такие учебные заведения как правило (но не всегда) не имеют статуса юридического лица и банковский счет. Их директора сосредоточивают свою деятельность на педагогических вопросах и часто предпочитают пользоваться централизованной бухгалтерией и услугами родительского комитета.

Неконкурентный сектор

Большинство российских школ не имеет стимула или возможности для инноваций, ставящих целью привлечение пользователей, потому что они находятся в положении монополии. Это означает, что нет никакой другой школы, которая пыталась бы или была бы в состоянии конкурировать за учащихся. Прием учеников стабилен, текучесть преподавательского состава низка. Ничто в сколько-нибудь значительной мере не зависит от платежей родителей. Это означает, что когда такие учебные заведения просят родителей сделать взнос в денежной или натуральной форме, то этот взнос может быть проанализирован не как «цена», но как «налог», взимаемый с непосредственных пользователей вместо налогоплательщиков.

Однако ситуация таких учебных заведений варьируется в зависимости от того, является ли монопольное положение институциональным или социально-географическим:

а) *«Институциональная монополия»* касается, главным образом, учебных заведений профессионального образования, которые готовят по некоторым специальностям для государственного сектора (библиотекари в общественных библиотеках, железнодорожники и т.д.). Она также может наблюдаться в профессиональных училищах, которые готовят рабочих стандартных специальностей для своих бывших базовых предприятий, остающихся их единственными партнёрами, и от которых зависит их будущее. Если предприятие-партнёр предлагает выпускникам стабильно, хотя и умеренно оплачиваемую работу (например, в администрации, на предприятиях коммунального хозяйства), то учебное заведение не имеет никакого стимула меняться. Импульсом к переменам может стать лишь личность и амбиции директора или технические изменения, происходящие на предприятии-работодателе. Нередко в таких учебных заведениях продолжает существовать прежняя практика приема преимущественно детей рабочих базового предприятия, которое обычно сохранило хотя бы часть инфраструктуры своей социальной сферы. Если базовое предприятие сократило персонал, но все еще вынуждено обеспечивать дальнейшее функционирование учебного заведения (по разным причинам, включая необходимость обеспечивать подготовку некоторого количества работников по специфическим специальностям или необходимость дешевого ресурса для своего производства), оно каким-то образом, в денежной или в натуральной форме, будет компенсировать сокращение государственного финансирования.

Но предприятие-партнер может находиться в таком трудном положении и/или в экономической ситуации, отмеченной настолько высокой степенью неуверенности, что оно больше не принимает на работу, не обеспечивает учащихся производственной практикой, не размещает в учебном заведении производственных заказов. Если специальности, по которым ведется подготовка, специфичны и настолько устарели, что для них невозможно найти альтернативные рынки сбыта, если учебное заведение не в состоянии найти финансовые средства для инвестирования в оборудование, необходимое для подготовки по новым специальностям, или полагает что подобные инновации не по силам учащимся (академически или материально), то для учебного заведения - если оно вообще не закроется - существует только одна возможность: оставаться накрепко привязанным к базовому предприятию. Предприятие немного поможет учебному заведению, но только потому, что чувствует себя обязанным делать это, выполняя свою традиционную социальную функцию. Это может случиться и с приватизированными промышленными предприятиями, которые сохранили прежнего директора и где работники являются акционерами. Во всех этих случаях ясно, что если партнер-работодатель изменит свою производственную функцию и начнет инвестировать в новое оборудование, учебное заведение будет готово адаптировать свои услуги.

Всякий раз, когда это возможно, такие училища пытаются диверсифицировать свое предложение, чтобы расширить перспективы для учащихся. Тем не менее, их действия ограничены недостаточностью финансовых средств для вложений в современное оборудование, необходимое для этой цели. Иногда, например, учреждения начального профессионального образования, которые готовят рабочих по нескольким очень узким специальностям в рамках прежней системы разделения труда, пытаются готовить универсальных рабочих (необходимых на сегодняшнем рынке труда), используя то оборудование, которое у них есть. Но поскольку они вынуждены продавать такие услуги, их главными клиентами будут рабочие, проходящие переобучение.

б) *«Географическая монополия»* касается главным образом сельских школ, но может также встречаться среди средних общеобразовательных школ, расположенных в неблагополучных городских кварталах. Поскольку они, как правило, не могут делать деньги на оказании коммерческих услуг, единственно доступными в их положении внебюджетными ресурсами являются неденежные ресурсы (неоплачиваемая работа и материальный вклад преподавателей, семей или окружающих социальных сообществ), а также, иногда, собственное производство (в течение прошлых лет многие школы, даже городские, начали сельскохозяйственное производство). Их возможности для совершения каких-то действий крайне ограничены нехваткой «живых» денег и бременем зачетных требований и долгов. Поскольку главной заботой является удержать своих учащихся не от перехода в другие школы, а от ухода из школы вообще, то их основные инновации касаются социализации учеников, направленной на компенсацию деградации окружающей среды. Самим плохим является, вероятнее всего, положение сельских школ (составляющих большинство российских школ): им, часто лишенным самых элементарных материальных удобств (вода, электричество), испытывающим нехватку преподавателей (низкооплачиваемых или неоплачиваемых), недостает еще и культурного окружения (которое разрушено прошлым бюрократическим управлением сельским хозяйством), необходимого для обеспечения образования хорошего качества.

> Индивидуальные стратегии выживания или развития учреждений в течение прошлого десятилетия привели к ситуации, которая может быть охарактеризована следующим образом:

1. Администраторы и персонал учебных заведений в целом смогли продемонстрировать замечательную способность к адаптации и инициативу. Но они делали это в чрезвычайно индивидуалистической манере, в стиле «борьбы за жизнь». Похоже, не наблюдалось спонтанного возникновения ни коллективных действий, ни координации между учебными заведениями одного уровня.

2. Из-за недостатка сигналов, идущих от экономики или органов управления, и из-за необходимости все больше ориентироваться на «рынок» непосредственных пользователей, учебные заведения разработали новые образовательные «продукты», которые они смогли сделать и низкозатратными для себя, и привлекательными для семей, и которые стали рекламой учебного заведения. Можно поэтому утверждать, что производство образовательных услуг ориентировалось скорее на предложение, чем на спрос. В пылу конкуренции учебные заведения без всякой координации бросились производить схожие образовательные услуги, что привело к растрате и без того дефицитных ресурсов¹⁰³.

3. Приходилось находить компромисс между количеством и качеством, поскольку учебные заведения были вынуждены распределять скудные ресурсы на расширенный ассортимент услуг вместо их концентрации на совершенствовании основных курсов.

4. В чрезвычайно трудных условиях они сумели сохранить сектор образования в рабочем состоянии. Но ценой этому стало изнашивание человеческого и материального капитала, что возлагает на плечи будущих поколений множество проблем. В высшем образовании утечка мозгов имела драматические масштабы. В неконкурентном секторе продолжение работы держалось на преданности и осознании гражданского долга немолодыми педагогами и персоналом, которые сохранили ценности советского периода. Учитывая низкий уровень финансовой и социальной престижности этой профессии вообще, можно предвидеть, что с уходом нынешнего поколения преподавателей, пришедшая им на смену молодёжь вряд ли будет такой же способной и/или преданной делу.

5. Семьи в массовом порядке привлекались к компенсированию сокращения государственных ресурсов. В контексте быстро возрастающего неравенства личных доходов и обеднения социальных групп средней интеллигенции это привело к возросшей сегментации доступа к образованию. Самые богатые выстроили свою собственную эксклюзивную образовательную систему, средние группы пробуют передать свой интеллектуальный капитал детям, но постепенно утрачивают доступ к образованию, сопоставимому по качеству с тем, которое они получили сами. Самые низкие по доходам группы потеряли всякую надежду на социальное продвижение своих детей при помощи системы образования, и доля бросающих учебу существенно увеличилась.

6. Но наиболее важной особенностью недавних структурных изменений - и вероятно наименее обратимой - явилось то, что в этом контексте стратегии школ вызвали мощные процессы вертикальной интеграции и горизонтальной сегментации, что ведет к следующим явлениям:

¹⁰³ Например, выпускники техникумов и колледжей с дипломами по таким специальностям, как менеджмент, маркетинг, право, бухгалтер и т.п. вступали на рынок труда в конкуренцию за ту же заработную плату с выпускниками, имеющими университетский диплом в тех же областях, и поэтому оказались вытесненными.

- размывание границ между уровнями, типами образования и статусами учреждений уменьшает способность органов управления (которые поощряли этот процесс) регулировать и управлять системой по ясным общим правилам;
- непрозрачность для студентов и их семей и «неконвертируемость», возникающая между образовательными комплексами;
- ранняя специализация детей и, как следствие, снижение их мобильности, в то время как будущие потребности экономики не могут быть предсказаны ни качественно, ни количественно;
- социальная несправедливость и экономическая неэффективность, так как талантливые дети из семей с низкими доходами не могут надеяться на полное развитие и использование своих способностей;
- утрата надежности сертификации, на которой в конечном итоге покоится социальная легитимность образовательной системы. В этом отношении индивидуальные краткосрочные приоритеты учебных заведений могут находиться в противоречии с их коллективным долгосрочным интересом;
- финансовая «гибридизация»: это сама по себе не проблема, поскольку все системы образования - гибрид в том смысле, что их совместно финансируют государство, предприятия, семьи и сообщества. Проблема возникает, когда их соответствующие обязанности не определены и когда становится невозможно обеспечить ассигнования государственных средств и контроль за ними.

Таблица 1. Распределение полномочий между органами различных уровней

Орган управления и форма собственности	Государство		Местное самоуправление
Регулирующие полномочия, которыми располагает каждый уровень власти	Федеральный уровень	Региональный уровень	Муниципальный уровень
<p>Определение правил финансирования</p> <ul style="list-style-type: none"> — Определение объема суммарного бюджета нижестоящего уровня власти — Определение норм финансирования образования, находящегося в ведении данного уровня власти — Определение структуры образовательного бюджета (утверждается законодательным органом) — Налоговая политика: освобождение учебных заведений от налогов на прибыль, если она реинвестирована в учебные заведения, налоговые льготы для инвесторов, льготная ставка НДС на товары,купаемые учебными заведениями — Контроль за продажей образовательных услуг учебными заведениями. Приостановка государственного финансирования, если учебное заведение продает услуги, которые финансируются бюджетом 	<p>Определение правил финансирования</p> <ul style="list-style-type: none"> — Установление минимального количества бесплатных мест, финансируемых из федерального бюджета (170 на 10000 жителей) — Установление квот платных мест для наиболее привлекательных специальностей (25 % от общего количества студентов этих факультетов) — Установление единой тарифной сетки оплаты труда работников образования — Определение уровня минимальной зарплаты — Согласие на количество бюджетом мест ("контрольных цифр"), установленных учредителями вузов и учреждений послевузовского образования — Льготные тарифы на электроэнергию для образовательных учреждений 	<p>Определение правил финансирования</p> <ul style="list-style-type: none"> — Участие в установлении "контрольных цифр" для вузов 	<p>Финансирование</p> <ul style="list-style-type: none"> — Оплата учебников

<p>Процедура выдачи разрешений — Контроль соответствия деятельности учебных заведений их лицензиям. Изъятие лицензий в случае нарушения</p>	<p>Процедура выдачи разрешений — Определение процедур и критериев лицензирования, аттестации и аккредитации — Лицензирование вузов федерального подчинения — Аккредитация и аттестация (предоставление более или менее престижного статуса через аккредитацию влияет на способности учреждений образования привлекать внебюджетные средства) — Создание государственной аттестационной службы, независимой от органов управления образованием</p>	<p>Процедура выдачи разрешений — Создание аттестационно-диагностических центров — Лицензирование учебных заведений, которые не лицензируются федерацией или муниципальными органами — Аттестация среднего профессионального и дополнительного образования (по доверенности федерального уровня) — Аттестация и аккредитация начального профессионального обра-</p>	<p>Выдача разрешений — Лицензирование учебных заведений общего среднего образования</p>
<p>Управление системой образования — Создание органов управления образованием — Контроль за соответствием федеральному законодательству <i>об образовании</i> и уставам учебных заведений: Министерство образования, в ожидании решения суда, может приостановить деятельность учебных заведений в случае нарушений (этим правом не наделяется муниципальный уровень) - Решение о создании, реорганизации, ликвидации учебных заведений — Решение относительно изменений в составе учредителей (по предложению учредителей)</p>	<p>Контроль управления системой образования — Инспектирование системы образования: учебные заведения и органы управления образованием всех уровней — Контроль Министерства образования за регулированием образовательных вопросов со стороны других федеральных органов, имеющих в своем ведении вузы</p>	<p>Контроль управления системой образования — Инспектирование вузов (по поручению федерального Министерства образования)</p>	<p>Контроль управления системой образования — Инспектирование вузов (по поручению федерального Министерства образования)</p>

<p>Определение направлений развития системы образования (предмет совместного ведения федерации и субъектов федерации)</p> <ul style="list-style-type: none"> — Решение о стратегическом развитии профессионального образования в регионах — Составление утвержденного перечня профессий и специальностей 		
	<ul style="list-style-type: none"> — Координация деятельности отраслевых министерств в профессиональном образовании 	
<p>Содержание</p> <ul style="list-style-type: none"> — Разработка государственных стандартов и минимальных программ — Составление перечня утвержденных учебников (федеральный комплект) 	<p>Содержание</p> <ul style="list-style-type: none"> — Разработка региональных компонентов программ — Составление перечня утвержденных учебников для регионального компонента программ — Контроль за соответствием 	<p>Содержание</p> <ul style="list-style-type: none"> — Контроль за соответствием государственных стандартов
<p>Управление людскими ресурсами</p> <ul style="list-style-type: none"> — Организация федеральной системы повышения квалификации преподавателей и руководителей органов управления образованием — Определение порядка замещения должностей профессорско-преподавательского состава вузов 	<p>Назначение руководителей учебных заведений</p> <ul style="list-style-type: none"> — Предложение кандидатов для избрания или назначения ректорами университетов или директорами средних профессиональных учебных заведений 	
<p>Контроль за выдачей диплома, управление качеством</p> <ul style="list-style-type: none"> — Назначение председателей государственных аттестационных комиссий для выдачи дипломов в вузах федерального подчинения 	<p>Контроль за выдачей диплома, управление качеством</p> <ul style="list-style-type: none"> — Согласие на назначение председателя государственных аттестационных комиссий для выдачи дипломов в учебных заведениях муниципального уровня 	

Таблица 2. Распределение полномочий между учредителем и учебным заведением

	Учредитель - владелец	Учебное заведение
Финансирование учреждения	<ul style="list-style-type: none"> — Передает учебному заведению право использовать находящееся в его ведении (государственное или муниципальное) имущество — Контролирует долю средств, поступающих от оплаты образования учащимися, в бюджете учебного заведения: государство как владелец устанавливает количество платных мест (максимальное число указано в лицензии, Министерство образования устанавливает «контрольные цифры» бесплатных мест) — Приостанавливает финансирование, если лицензия или аккредитация изъята органами управления — Министерство образования как учредитель удерживает 3 % внебюджетных средств, привлеченных учебным заведением для внесения в централизованный фонд стабилизации и развития 	<ul style="list-style-type: none"> — Осуществляет оперативное управление государственной или муниципальной собственностью — Может свободно привлекать внебюджетные средства (через арендную плату, платные образовательные услуги, коммерческую деятельность)
Уровень платы за обучение	<ul style="list-style-type: none"> — Утверждает уровень платы за обучение 	<ul style="list-style-type: none"> — Устанавливает уровень платы за обучение
Статьи расходов	<ul style="list-style-type: none"> — Устанавливает сетку заработной платы, финансирует зарплату — Финансирует стипендии учащихся — Является ответственным за содержание и ремонт помещений 	<ul style="list-style-type: none"> — Устанавливает заработную плату персоналу и дополнительные премии — Оснащение для образовательной деятельности — Социальная защита учеников и преподавателей — Повышение квалификации
Структура бюджета		<ul style="list-style-type: none"> — Имеет автономное право распоряжаться своим бюджетом (эта автономия не признана Министерством финансов для учебных заведений федерального подчинения)

Финансовая ответственность	— Совместная с учебным заведением ответственность перед его кредиторами	— Ограниченная ответственность перед кредиторами (доходами и собственностью, принадлежащей непосредственно учебному заведению). — Представляет финансовую информацию учредителю
Содержание программ	— Определяет список специальностей и уровни подготовки	— Разрабатывает часть программы (сверх государственных стандартов и региональных компонентов) — Составляет учебные планы
Найм персонала	— Назначает директоров учебных заведений (на муниципальном уровне) — Утверждает кандидатуры руководителей учебных заведений (другие уровни)	— Найм преподавателей и другого персонала
Прием учащихся	— Устанавливает максимальную численность учащихся — Устанавливает количество бесплатных мест ("контрольные цифры") — Определяет процедуру приема и его структуру	— Организует прием учащихся (вступительный экзамен)
Введение нового учредителя	— Предлагает изменение в составе учредителей, выносимое на рассмотрение регулирующим органом	— Общее собрание сотрудников учебного заведения дает свое заключение и сообщает о нем всем заинтересованным органам, принимающим решения
Создание, реорганизация, ликвидация	— Осуществляется учредителем согласно решению регулирующего органа	
Прекращение договора между учредителем и	— Одностороннее решение	
Отношения с государством (властями, судеб-	— Является официальным представителем учебного заведения	

3. Распределение полномочий между территориями

Федерация	Регион	Муниципальное образование
	<p>Контроль за решениями учредителей учебных заведений относительно структуры региональной системы образования</p> <p>— Законодательные и исполнительные органы власти дают свое согласие на создание и реорганизацию учебного заведения федерального подчинения</p> <p>— Законодательная власть дает согласие на ликвидацию федерального учебного заведения</p> <p>— Исполнительная власть дает согласие на создание филиала</p>	<p>Контроль за решениями учредителей учебных заведений относительно структуры муниципальной системы образования</p> <p>— Исполнительная власть дает согласие на ликвидацию муниципального учебного заведения</p> <p>— Законодательная власть дает согласие на ликвидацию регионального учебного заведения</p> <p>— Муниципалитет дает согласие на создание филиала</p>
	<p>Контроль за решениями регулирующего органа, затрагивающими структуру региональной системы образования</p> <p>— Исполнительные и законодательные власти дают согласие на передачу федерального учебного заведения региону</p>	<p>Контроль за решениями регулирующего органа, затрагивающими структуру муниципальной системы образования</p> <p>— Законодательная власть должна быть проинформирована о передаче федерального учебного заведения региону</p>