

честв будущего специалиста, необходимо уделять больше внимания формированию более адекватных представлений о профессии.

2. Учебным заведениям следует больше внимания уделять своей рекламной политике и PR-деятельности по привлечению контингентов. Важно понять, что именно привлекает различные категории потенциальных абитуриентов в конкретное учебное заведение — возможность трудоустройства, учебные программы, состав преподавателей, известность вуза, личный интерес и т.п., и при проведении рекламных акций делать акцент именно на эти параметры. Интересно отметить, что по результатам анкетирования студентов ГУ ВШЭ при выборе специальности и вуза учащиеся в первую очередь обращали внимание на учебные программы и состав преподавателей, и именно в таком направлении проводится рекламная кампания ГУ ВШЭ.

3. Учебным заведениям следует пересмотреть структуру приема по направлениям подготовки. Социологические исследования показывают несоответствие между ожиданиями потенциальных потребителей образовательных услуг и потребностями работодателей в квалифицированной рабочей силе, с одной стороны, и существующей структурой направлений подготовки специалистов — с другой.

4. Для того чтобы снизить финансовые ограничения на получение качественного образования для детей из семей с низкими доходами, необходимо разработать механизм софинансирования семей, дифференцированный по уровням дохода семей. Это позволит “уловить” те финансовые ресурсы, которые семьи могут направить на образование (по экспертным оценкам, как уже указывалось сейчас, только 30% семей могут финансировать получение образования полностью), и привлечь дополнительный контингент абитуриентов в систему профессионального образования.

2.2 | Основные параметры “производственного процесса” в системе профессионального образования и меры по их совершенствованию

“Производственный процесс” в системе профессионального образования описывается, как уже отмечалось, сетью органи-

заций системы профессионального образования, структурой этой сети и ее пространственной организацией; набором направлений и специальностей подготовки, реализуемых в системе; объемом и структурой подготовки по каждому направлению и специальности; стандартами подготовки; учебными планами и программами; кадровым составом; материально-технической базой; педагогическими технологиями; научно-методическим обеспечением учебного процесса; информационным обеспечением учебного процесса; развитостью научных исследований в системе профессионального образования; институциональной базой системы профессионального образования; системой финансирования (организацией финансовых потоков); системой управления.

Сеть системы профессионального образования была охарактеризована в подразд. 1.1 настоящей монографии. Остановимся более подробно на количественных и качественных показателях других параметров системы.

2.2.1 | Характеристика направлений и специальностей подготовки, реализуемых в системе профессионального образования

Как уже отмечалось в гл. 1, главной проблемой, унаследованной системой российского высшего образования от советской плановой экономики, является значительное количество вузов, готовящих специалистов по техническим специальностям. В СССР в структуре вузов учебные заведения промышленного профиля составляли третью часть, а доля студентов, обучающихся по инженерным специальностям, достигала почти 44%.

В последние годы в ответ на требования рынка труда происходило смещение структуры приема в сторону нетехнических направлений и специальностей подготовки. На рис. 2.6 показана структура приема в вузы по специальностям в 1994 и 1999 гг.

Очевидно, что даже за последние 5 лет доля приема по инженерно-техническим и естественно-научным специальностям сократилась, в основном, за счет резкого увеличения приема по экономическим и управленческим специальностям.

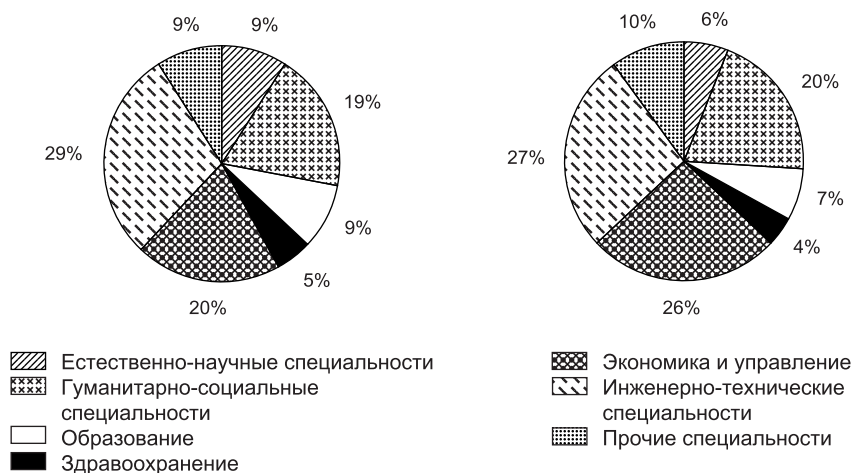


Рис. 2.6. Структура приема по специальностям в вузы

Отсюда еще одна важная **тенденция** изменения характеристики контингентов абитуриентов — **изменение структуры приема абитуриентов в вузы по направлениям подготовки**.

Статистика не позволяет оценивать изменения в структуре подготовки по специальностям за рассматриваемый период как значительные. В сфере начального и среднего профессионального образования список профессий, по которым готовят в колледжах и техникумах, был резко сокращен и теперь включает около 250 наименований, в системе высшего образования перечень специальностей практически остался неизменным, но можно задаться вопросом об эквивалентности понятий, скрывающихся за используемой номенклатурой в 1988 и 1998 гг. Тем не менее с начала 1990-х гг. доля подготовки по инженерно-техническим и естественно-научным специальностям уменьшилась за счет увеличения доли экономико-управленческих специальностей. На рис. 2.7 показана структура распределения в 1999 г. студентов всех курсов (включая магистратуру) по специальностям.

Почти половина студентов проходит подготовку по экономико-управленческим и гуманитарно-социальным специальностям.

Важнейшим параметром “производственного процесса” в системе профессионального образования является его институциональная база, которая требует отдельного рассмотрения.



Рис. 2.7. Распределение студентов по специальностям

2.2.2

Институциональная база системы профессионального образования¹

Разработка нормативно-правовой базы системы профессионального образования

К 1999 г. федеральный пакет законодательных и нормативных актов, регулирующий вопросы образования, состоял из 462 документов². основополагающим стал Закон “Об образовании”, который на федеральном уровне разграничил компетенцию и ответственность в области образования между центральными и

¹ Данный раздел написан на основе издания: Белая книга российского образования. М.: Изд-во МЭСИ, 2002 (проект Тасис “Управление образованием”, в состав авторов-разработчиков которого вошли авторы данной монографии).

² Образование в Российской Федерации. Указатель действующих законодательных и иных нормативных актов. М: Логос, 1999.

местными (региональными, муниципальными) органами управления. Следствием принятия такого закона стало заключение серии договоров между Министерством образования и субъектами федерации, что явилось для России принципиально новой формой управления системой. На январь 1999 г. подобные соглашения были подписаны с органами исполнительной власти 57 субъектов федерации.

В последние годы (начиная с 1992 г.) была создана законодательная основа для функционирования системы высшего профессионального образования:

1) в Закон Российской Федерации «Об образовании» внесены существенные изменения и дополнения Федеральным законом Российской Федерации «О внесении изменений и дополнений в Закон Российской Федерации «Об образовании»»¹, что позволяет говорить о фактическом обновлении законодательства в 1996 г.² с учетом опыта его применения в 1992—1995 гг.;

2) принят Закон Российской Федерации «О высшем и послевузовском образовании»³ от 22 августа 1996 г. № 125-ФЗ, который определил основные положения государственной политики и государственные гарантии прав граждан Российской Федерации в области высшего и послевузовского профессионального образования, зафиксировал принцип автономии вузов и характер их академических свобод. В нем охарактеризована система высшего и послевузовского профессионального образования (гл. 2), выделены ее ступени (подготовка бакалавров, дипломированных специалистов и магистров), регламентирован порядок создания и реорганизации вузов, их лицензирование, аттестация и аккредитация, порядок приема в вузы и т.д. В Законе характеризуется также система управления высшим образованием (гл. 4) и его экономика (гл. 5);

3) принят ряд законодательных актов, не связанных прямо с образовательной деятельностью, но определяющих условия функционирования высших учебных заведений, в том числе: налоговое законодательство, включая Налоговый кодекс Российской Федерации, Гражданский кодекс Российской Федерации, Бюджетный кодекс Российской Федерации и др.;

¹ Российская газета. 1996. 23 января; Собрание законодательства Российской Федерации. 1996. № 3. Ст. 150.

² В какой степени это обновление послужило развитию реформы системы образования, а в какой привело к потере уже завоеванных в ходе реформы позиций — вопрос, требующий отдельного рассмотрения.

³ Российская газета. 1996. 29 сентября.

4) приняты указы Президента Российской Федерации и постановления Правительства Российской Федерации, направленные на решение проблем развития высшего образования.

Основные тенденции институционального развития системы высшего образования таковы:

- государство перестало быть монопольным учредителем высших учебных заведений. Об этом свидетельствует рост числа негосударственных вузов и численности обучающихся в них студентов;

- государственный бюджет сохранил важную роль в финансировании государственных вузов, но перестал быть единственным, а с 2000 г. — и главным источником финансирования высшего образования;

- условия деятельности государственных и негосударственных вузов постепенно выравниваются;

- практика заключения договоров с регионами свидетельствует о развитии взаимодействия федерального и регионального уровней в области высшего образования.

Несмотря на углубление вузовской автономии, провозглашенное законодательством, сохраняется ведущая роль государства в сфере высшего профессионального образования. Большинство высших учебных заведений остаются государственными, государственный бюджет является весомым источником финансирования высшего образования, высшее образование является лицензируемым видом деятельности. Кроме того, государственные и негосударственные вузы разделены по такому важному параметру, как финансирование из средств федерального бюджета. Негосударственные вузы не имеют законодательных оснований для получения финансовых средств из этого источника. Также сохранились прямые административные рычаги воздействия на государственный сектор высшего образования — установление контрольных цифр приема студентов, сметный порядок финансирования, утверждение системы оплаты труда для государственных вузов и др.

Закон "Об образовании" (ст. 41, п. 10) определяет границы приема на основе полной платности в 25% от численности обучающихся по определенным специальностям (юриспруденция, экономика, менеджмент, государственное и муниципальное управление).

Закон "О некоммерческих организациях" от 12 января 1996 г. № 7-ФЗ, подвел нормативную базу под такие вызывающие повсеместные споры процессы, как разгосударствление образовательных учреждений. Закон "Об образовании" в редакции 1992 г.

допускал приватизацию образовательных учреждений, что вызвало резко негативную реакцию руководящих работников системы образования, левого крыла законодательной власти, части образовательного сообщества. Эти положения были отменены редакцией Закона от 1996 г., в ст. 39 п. 13 которой содержится прямой запрет на приватизацию государственных и муниципальных образовательных учреждений. Однако упомянутая негативная реакция была в значительной мере вызвана тем, что речь в то время шла исключительно о коммерческой приватизации, т.е. о превращении учебного заведения в аналог фирмы, нацеленной на получение прибыли.

Важнейшей в контексте данного раздела особенностью образования является то обстоятельство, что отношения между учредителем и образовательным учреждением определяются договором, заключенным между ними в соответствии с законодательством Российской Федерации. Данный договор не является учредительным. Он представляет собой соглашение между учредителем и созданным им учреждением о взаимных обязательствах, правах и обязанностях по отношению друг к другу, о порядке рассмотрения и решения спорных вопросов.

В негосударственном секторе образовательную деятельность могут осуществлять «образовательные организации», созданные в организационно-правовых формах, предусмотренных гражданским законодательством Российской Федерации для некоммерческих организаций (ст. 11.1 Закона «Об образовании»).

Основным и единственным на сегодняшний день типом организаций, осуществляющих образовательную деятельность в сфере среднего и высшего профессионального образования, является учреждение. Оно считается образовательным при условии осуществления им образовательного процесса, т.е. реализации одной или нескольких образовательных программ и/или обеспечения содержания и воспитания обучающихся, воспитанников.

Результаты институциональных
изменений в системе
профессионального образования

Негосударственный сектор в образовании возник в результате создания новых средних и высших учебных заведений, дополнявших, а не замещавших государственные шко-

лы и вузы. Закон “Об образовании” (в редакции 1996 г.) подтвердил разрешение на создание негосударственных образовательных учреждений, установив порядок их лицензирования и государственной аккредитации. Вместе с тем принятые в новой редакции Закона “Об образовании” поправки заметно ущемили положение негосударственных образовательных учреждений. Среди основных поправок следует выделить следующие:

1) равными правами при поступлении в вузы теперь обладают только выпускники негосударственных школ, имеющих не только лицензию, но и обязательную государственную аккредитацию;

2) право на получение отсрочки от призыва на воинскую службу распространяется только на вузы, имеющие государственную аккредитацию, при том, что таких вузов — менее трети их общего числа¹;

3) из текста Закона исключено положение о праве негосударственных вузов, прошедших государственную аккредитацию, на получение бюджетного финансирования, и положение о предоставлении личного государственного образовательного кредита;

4) окончательно запрещается приватизация образовательных учреждений.

Принятые поправки усиливают политическую зависимость негосударственных образовательных учреждений от властных структур, осложняют их экономическое положение, вынуждая идти по пути увеличения размера платы за обучение, сокращают правовые и социальные гарантии учащихся.

Стремясь осуществлять свою миссию в изменившихся экономических условиях, с одной стороны, и заботясь о соответствии динамики доходов работников сферы образования росту цен — с другой, образовательные учреждения осуществляли адаптацию к формирующейся рыночной экономике прежде всего в процессе коммерциализации своей деятельности в следующих формах:

- введение платы за предоставление ранее бесплатных услуг населению за пределами собственно образовательного процесса (например, платное пользование библиотечными фондами и читальными залами вузов);

- предоставление новых видов профильных платных услуг (например, предоставление магистерских программ на платной основе);

¹ На начало 1999 г. из 334 негосударственных вузов, имеющих лицензию, аккредитовано 104.

- предложение новых видов непрофильных платных услуг, связанных прежде всего с нецелевым использованием материально-технической базы учреждений (например, предоставление помещений вузов в аренду коммерческим организациям и т.п.).

Процесс коммерциализации деятельности вузов нельзя однозначно оценить как негативный. В условиях дефицита бюджетного финансирования зарабатывать деньги собственными силами и формирование внебюджетных фондов стали для всех государственных образовательных учреждений единственным способом сохранения накопленного ими *материально-технического и кадрового потенциалов*. Именно из внебюджетных средств происходит оплата коммунальных услуг, пополняются библиотечные фонды, осуществляется текущий ремонт и т.п., а главное — производятся доплаты к заработной плате преподавателей. Последнее помогает предотвратить переход молодых, наиболее мобильных и нередко наиболее способных в коммерческий сектор.

Вместе с тем коммерциализация имеет, безусловно, и негативные последствия. Частичная платность образовательных услуг приводит к тому, что учащиеся с разными уровнями доходов получают в одном и том же образовательном учреждении услуги неодинакового качества. Введение платных групп, где оплата преподавательского труда выше, приводит к тому, что усилия концентрируются именно на этих группах и соответственно внимание к работе с остальными студентами ослабевает (правда, пока такие группы очень мало распространены). Недостаточная прозрачность внутривузовских финансовых потоков создает благоприятную почву для злоупотребления руководством вуза в использовании официально заработанных средств, в результате чего усиливается дифференциация профессорско-преподавательского состава по доходам, что ухудшает моральный климат в коллективе¹. В этом смысле коммерциализация деятельности вуза тесно примыкает к следующей форме трансформации правомочий собственности в сфере образования — спонтанной (скрытой) приватизации.

Ее суть заключается в присвоении тех или иных правомочий собственности, принадлежавших государству, частными лицами

¹ В этой связи предпринятый в 1999 г. перевод всех счетов государственных вузов, включая и внебюджетные счета, на казначейскую систему обслуживания должен быть оценен как мера, в определенной мере препятствующая подобной практике.

и притом способами, которые действующим законодательством в явной форме не запрещены. Как правило, присваивается либо право распоряжения тем или иным государственным имуществом, либо право на доход, поскольку право пользования изначально предоставлялось государством тем субъектам, которые и осуществляют спонтанную приватизацию.

В сфере высшего образования в качестве примера скрытой приватизации надо отметить прежде всего такое явление, как репетиторство, когда, используя известность и престижность того или иного вуза (по существу, его “товарный знак”), а нередко и его помещения, преподаватели этого вуза предоставляют неофициальным путем дополнительные образовательные услуги за плату.

Формой спонтанной приватизации становится официально не оформляемая сдача помещений образовательных учреждений в аренду коммерческим организациям, открытие различных платных курсов, центров и т.п., действующих на основе договоров о совместной деятельности, когда официальные финансовые отношения заменяются теневыми.

Объекты собственности в высшем учебном заведении могут быть подразделены на три основные группы:

- денежные средства;
- движимое и недвижимое имущество;
- земельные участки.

Правомочия вуза по отношению к этим объектам различны. Денежные средства, бюджетные и внебюджетные, находятся в самостоятельном распоряжении вуза. Он до 2001 г. самостоятельно определял порядок их расходования, руководствуясь утвержденным учредителем уставом и экономической ситуацией. Фактически такое распоряжение можно было бы назвать собственностью на денежные средства, если бы вуз мог в полной мере распорядиться всеми средствами на любые цели, в том числе на цели извлечения дохода, т.е. для осуществления разрешенной предпринимательской деятельности. Однако государственные вузы могут направить бюджетные средства только на цели финансирования образовательной деятельности в соответствии с указаниями учредителя и направлениями расходов в соответствии с бюджетной классификацией. Имеется прямое запрещение государственным вузам использовать бюджетные средства для осуществления коммерческой деятельности, включая помещение временно свободных средств

на депозитные вклады. Порядок расходования негосударственными вузами средств, выделяемых учредителями для финансирования образовательной деятельности, определяется учредительными договорами и уставами этих вузов.

Государственное имущество или имущество иного учредителя передается вузу на праве оперативного управления. Право оперативного управления определено законодательно и предусматривает предоставление вузам права использовать это имущество для осуществления уставной деятельности, но не позволяет им продавать или иным способом распоряжаться этим имуществом. Имущество должно использоваться в соответствии со своим назначением и указаниями собственника. В случае нецелевого использования или неиспользования собственник вправе изъять такое имущество.

Одновременно в вузе может существовать и собственность самого вуза (ссуза). В соответствии со ст. 39, п. 7 Закона “Об образовании” вузу принадлежит право собственности на денежные средства, имущество и иные объекты собственности, переданные ему физическими и/или юридическими лицами в форме дара, пожертвования или по завещанию, на продукты интеллектуального и творческого труда, являющиеся результатом его деятельности, а также на доходы от собственной деятельности вуза и приобретенные на эти доходы объекты собственности.

Земельные участки закрепляются за государственными и муниципальными образовательными учреждениями в бессрочное пользование. Вопросы закрепления земельных участков за негосударственными образовательными учреждениями и организациями решают их учредители.

2.2.3 | Реформирование системы управления профессиональным образованием

Структура управления образованием практически не изменилась по форме с советских времен. Единственное крупное формальное изменение — объединение в 1996 г. двух федеральных ведомств — Министерства образования и Государственного комитета по высшему образованию. Эта мера совпала с рекомендациями международных экспертов и имела своей целью ликвидировать разрыв

между общим и профессиональным образованием, создать организационно единую систему управления, в том числе управления качеством образования. Однако фактически эта мера свелась к сокращению числа министров, а управление образованием по ступеням сохранилось, перейдя на уровень заместителей министра образования.

Значительные изменения произошли в составе решаемых задач, перераспределении функций и ответственности. Основой для этого стала самостоятельность учебных заведений и в хозяйственной сфере, и в профессиональной, закрепленная Законами Российской Федерации "Об образовании" и "О высшем и послевузовском профессиональном образовании".

В результате федеральный центр утратил значительную часть административных и финансовых рычагов управления и, как представляется, пока не нашел новых средств реализации единой образовательной политики. Государственный контроль высшего образования ограничивается достаточно формальными процедурами лицензирования и аккредитации учебных заведений (несколько более жесткий для негосударственных учебных заведений). При этом вузы практически полностью закрыты для общественного контроля, а контроль со стороны их ученых советов нередко представляет собой простую формальность. Эта же закрытость финансовой деятельности вузов, вызванная, в частности, неурегулированностью многих аспектов привлечения и использования внебюджетных средств, нередко порождает злоупотребления. Вопросы развития образования и повышения его качества во многом отошли на задний план.

Данная ситуация усугубляется следующим. Мобильность учащихся, в первую очередь возможность для провинциальных абитуриентов учиться в лучших российских учебных заведениях, сосредоточенных в нескольких научных и учебных центрах, резко ограничена возросшей стоимостью проезда и жизни в крупных городах, финансовыми возможностями семьи. В результате могут возникнуть замкнутые региональные образовательные системы, включающие все уровни образования и существенно различающиеся и по качеству, и по содержанию образования.

Проблемы неэффективного государственного управления системой образования связаны не только с тем, что органы управления пытаются выполнять прежние функции в изменившихся условиях. Другой причиной является *отсутствие действенной ком-*

плексной системы управления качеством, включающей не только описание требований (стандарты, учебные планы, программы, минимальные требования), но и систему объективной проверки результатов — тестирование. В отсутствие последнего любая система управления качеством теряет обратную связь и способность выполнять свои задачи.

Следующая проблема — *отсутствие системы образовательной статистики*. Органы управления всех уровней практически не имеют информации не только для оценки тенденций, прогнозирования, выработки внятной образовательной политики, но даже для принятия оперативных решений. Информация собирается различными ведомствами, часто не стыкуется, не содержит многих индикаторов, необходимых для управления такой специфической сферой, какой является образование.

Сеть учебных заведений сегодня не отвечает требованиям эффективного использования крайне ограниченных средств и в то же время по своей специализации зачастую не удовлетворяет требованиям общества. Ограниченность возможности миграции, вызванная финансовыми причинами, принципиально повысила требования к качеству высшего образования в провинциальных вузах, среднего и начального профессионального образования. Ответом на это стали, с одной стороны, массовое открытие филиалов ведущих вузов в провинции и, с другой стороны, проводимые в части регионов *реструктуризация и перепрофилирование сети учебных заведений*, начальное профессиональное обучение в сельских школах, постепенный переход с узкоспециализированной на более широкую подготовку в системе профессионального образования. При этом необходимо подчеркнуть, что оба эти процесса развиваются помимо и независимо от активности Министерства образования.

Значительные перспективы как повышения качества, так и экономии средств заложены в *кооперации учебных заведений*. Однако начавшийся по инициативе Минобрнауки России процесс объединения вузов, расположенных в одном регионе, призванный обеспечить экономию на управленческих расходах, повысить эффективность использования имеющейся материальной базы и профессиональных кадров, по понятным причинам, столкнулся с сильнейшим сопротивлением со стороны их руководства. В результате типичной стала ситуация, когда в одном городе

функционируют, например, несколько экономических факультетов, не обеспеченных кадрами и не способных предоставить современное экономическое образование.

Таким образом, *основные проблемы системы управления образованием представляются следующими:*

- прежняя по форме иерархическая система, лишенная рычагов директивного и экономического воздействия и не освоившая новые механизмы управления в изменившихся условиях, не справляется со своими функциями сохранения единого образовательного пространства, обеспечения равенства доступа к качественному образованию, контроля качества и управления развитием образования;
- сеть учебных учреждений нуждается в существенном реструктурировании. Она не способствует эффективному использованию ресурсов и по специализации не отвечает изменившимся условиям и потребностям общества. Оптимизация сети учебных заведений является важнейшей, и ее решение не только способно обеспечить существенное повышение эффективности использования ресурсов, но и лучше удовлетворить потребности населения в качественном и разнообразном образовании.

Децентрализация государственного управления системой профессионального образования

Децентрализация системы государственного управления, делегирование полномочий и ответственности в образовательной сфере на региональный уровень требуют, с одной стороны, четкого разделения функциональных обязанностей между различными уровнями власти, а с другой стороны, установления реального соответствия между возлагаемой на определенный орган управления ответственностью и теми материально-финансовыми ресурсами, которыми он располагает. В последние годы наблюдается четкая тенденция роста региональной составляющей финансирования образования, отражающая движение в сторону обеспечения такого соответствия: так, в 1995 г. доля федерального бюджета в общем объеме финансирования образования составляла 14,7%, в 1996 г. — 13,5%, 1998 г. — 13,3%, остальную же долю нагрузки несли региональные и местные бюджеты.

Основополагающие принципы в части организационных форм функционирования системы образования конкретизируются Законом Российской Федерации “Об образовании”. В нем этим вопросам посвящена гл. 3, характеризующая компетенцию федеральных органов власти субъектов федерации, органов местного самоуправления и образовательных учреждений. Здесь же определена система органов управления образованием и охарактеризована система государственного контроля за качеством образования в аккредитованных образовательных учреждениях. Отдельная статья закона (ст. 36) фиксирует порядок управления негосударственными учебными заведениями.

Характеризуя соотношение компетенций органов власти различных уровней, можно сказать, что в Законе проведена линия на увязку вопросов собственности и управления образовательными учреждениями, с одной стороны, и принцип дополнения федерального образовательного стандарта элементами стандартов административно-территориальных структур более низкого порядка, с другой стороны. Компетенция субъектов Российской Федерации в области образования по составу функций практически повторяет структуру компетенции органов федеральной власти, однако относится к образовательным учреждениям регионального подчинения, а в области предоставления льгот и финансирования затрагивает лишь бюджет соответствующей территории.

Наметившаяся в последнее время тенденция к передаче многих функций в области финансирования и управления сферой образования на уровень субъектов федерации (в первую очередь это относится к учебным заведениям начального профессионального образования, в меньшей степени — к учебным заведениям среднего профессионального образования) базируется на ст. 78 Конституции Российской Федерации, предусматривающей возможность соответствующего делегирования полномочий. Однако возмущавший до последнего времени уровень дотационности субъектов федерации привел к тому, что фактически расширяется круг обязанностей региональных органов власти, не подкрепленных соответствующим ростом ресурсного обеспечения расходных статей региональных бюджетов.

Кроме того, заложенное в Законе “Об образовании” положение об отнесении к совместному ведению федерального центра и регионов ряда вопросов (например, назначение руководителей органов управления образованием) на практике часто не реализуется.

Более того, многие области и республики утвердили свои законы “Об образовании”, “О поддержке образования”, “О высшем образовании” и т.п., которые содержат положения, противоречащие Конституции России и федеральному законодательству. Подобную ситуацию, разумеется, нельзя считать полноценной децентрализацией управления образованием. По существу данное явление представляет собой не что иное, как еще одну форму снижения приоритетности развития образования на федеральном уровне, хотя и делаются заявления об обратном.

Высшие учебные заведения являются наиболее активной частью системы профессионального образования. В них сосредоточены кадры высшей профессиональной квалификации, способные адекватно реагировать на меняющиеся экономические условия переходного периода. Кроме того, вузы раньше других образовательных учреждений начинают использовать современные организационно-экономические механизмы функционирования, выступают своего рода полигоном по их отработке в сфере образования.

Система управления высшим образованием в России сложилась по отраслевому принципу. Государственные высшие учебные заведения, выпускающие специфическую “продукцию”, т.е. обученного и подготовленного специалиста, административно подчинены государственным органам управления (министерствам и ведомствам) и функционально связаны с центральным органом управления высшим образованием — Министерством образования Российской Федерации.

Существующая в настоящее время структура управления высшим образованием сложилась под влиянием, главным образом, отраслевой структуры экономики. В связи с этим рост сети высших учебных заведений осуществлялся по нескольким направлениям.

Во-первых, исходя из задач отраслей, в них создавались вузы, осуществляющие подготовку специалистов одного, достаточно узкого профиля (учителей, врачей, специалистов сельского хозяйства и др.).

Во-вторых, под воздействием территориально-отраслевых факторов создавались многопрофильные вузы, удовлетворяющие потребности различных отраслей экономики.

В-третьих, в соответствии с требованиями макроэкономики создавались и развивались вузы как межрегиональные и общегосударственные учебно-научные центры.

Эти процессы, накладываясь на существующую структуру управления экономикой страны, породили современное ведомственное распределение вузов, сформировали структуру управления высшим образованием. Создаваемые в последние годы негосударственные вузы не включены в отраслевую структуру, поскольку административно не подчинены государственным органам управления, и составляют обособленную часть отрасли.

Более двадцати министерств и ведомств осуществляют управление (руководство, администрирование) подведомственными высшими учебными заведениями.

Непосредственными участниками управления высшим образованием являются также:

Министерство имущественных отношений Российской Федерации, к исключительной компетенции которого отнесены все вопросы распоряжения и управления государственным имуществом. Оно имеет отношение к негосударственным вузам лишь в том случае, если в оперативном управлении или на иных основаниях эти вузы имеют государственное имущество. В этом случае Минимущество России осуществляет по отношению к ним также функциональное управление;

Министерство финансов Российской Федерации, которое включено в процесс финансирования образования. Его роль в этом процессе определяется основными его функциями как центрального органа управления финансами в стране. Это позволяет говорить о функциональном управлении образованием со стороны данного министерства;

образование относится к совместной компетенции федерального уровня и уровня *субъектов федерации*. Однако высшие учебные заведения являются учреждениями в основном федерального подчинения. Поэтому в субъектах федерации обычно не создаются специализированные органы управления высшим образованием, хотя в последнее время такие процессы в некоторых регионах начались.

Схема управления высшим образованием построена по линейно-функциональному принципу. Вертикаль схемы проходит от министерств (ведомств), имеющих в своем ведении высшие учебные заведения, к вузам.

Функциональные связи проходят от Минобразования России, Минимущества России, Минфина России к министерствам и ведомствам и непосредственно к вузам.

Место, роль и взаимоотношения между субъектами, т.е. участниками управления высшим образованием определяются теми функциями, которые они реализуют.

Центральный федеральный орган (Минобрнаука России) решает прежде всего стратегические задачи, связанные с развитием всей отрасли высшего профессионального образования. В общем виде они должны представлять собой:

- формирование и реализацию стратегии развития высшего профессионального образования, определение его содержания, обеспечение личностной и социальной направленности, расширение доступности;
- совершенствование экономического механизма функционирования всей системы высшего профессионального образования;
- координацию деятельности министерств, ведомств и регионов в области высшего образования.

Одновременно он решает задачи, связанные с осуществлением функций администрирования подведомственных учебных заведений, таких, как утверждение уставов, установление контрольных цифр приема студентов, прямое финансирование, создание централизованных фондов, реализацию мероприятий отраслевого характера (выставки, конференции, семинары и т.п.) и др. Эти задачи в равной степени реализуются всеми министерствами и ведомствами в отношении подведомственных высших учебных заведений.

По отношению к негосударственным вузам все государственные органы управления, имеющие отношение к высшему образованию, выполняют отдельные "разрешительно-согласовательные" функции, связанные с лицензированием и оценкой их деятельности, определением общих условий осуществления образовательной и финансово-хозяйственной деятельности и требований к содержанию образования, т.е. осуществляют *функциональное управление*.

Сфера образования отнесена к совместной компетенции федерального уровня и субъектов федерации. В сфере высшего образования это положение нашло свою реализацию в практике заключения соглашений между федеральными органами управления и регионами. Эти соглашения касаются только сферы образования и содержат в себе взаимные обязательства сторон по отношению к учебным заведениям, в том числе высшим, определяют сферу компетенции вуза.

На практике эти соглашения, как правило, содержат положения, установленные законом "Об образовании". Однако регионы

берут на себя реализацию некоторых дополнительных мер, направленных на создание стабильных условий для функционирования вузов. В частности, это касается:

- предоставления льгот по обложению местными налогами и сборами, создания региональных фондов развития высшего и среднего профессионального образования;
- согласования контрольных цифр приема на обучение в соответствии с потребностями территории;
- определения плана трудоустройства выпускников по договорам и целевым направлениям в бюджетные организации территории;
- участия в решении вопросов социальной защиты в сфере высшего, среднего и начального профессионального образования.

К сфере совместной компетенции федерального уровня и регионов отнесены также такие важные вопросы, как:

- внесение предложений о создании, реорганизации и ликвидации вузов;
- разработка и утверждение программы развития высшего профессионального образования на данной территории;
- интеграция федерального и регионального бюджетов для решения инвестиционных задач в сфере образования.

Возникновение и развитие
общественно-государственных форм
управления и контроля в системе
профессионального образования

На смену традиционно существовавшей жесткой системе административно-государственного управления сферой образования в процессе ее реформирования постепенно приходит общественно-государственная система регулирования. Ее особенностью является то, что важнейшие решения, касающиеся функционирования как отдельных образовательных учреждений, так и их совокупностей, принимаются специально создаваемыми попечительскими советами, включающими в себя выборных или назначаемых представителей различных общественных групп, прямо или косвенно связанных с образовательным процессом, — либо как его участники (руководители и препода-

ватели вузов, крупные ученые и т.п.), либо как “потребители” выпускников соответствующих образовательных учреждений (крупные работодатели, представители местных органов власти). В состав попечительских советов также включаются представители организаций-спонсоров.

Создание попечительских советов является не единственным направлением привлечения общественности к регулированию системы высшего образования. Здесь существуют также и другие формы: так, на протяжении ряда лет активно функционируют такие общественные организации, как Совет ректоров вузов и Ассоциация негосударственных вузов, учебно-методические объединения (УМО) по специальностям, имеющие общественно-государственный характер, а также многочисленные ассоциации выпускников крупных вузов, способные в силу положения, занимаемого ныне отдельными выпускниками, оказывать определенную помощь вузам.

Вместе с тем в настоящее время общественность явно недостаточно участвует в осуществлении функций контроля качества деятельности образовательных учреждений, их лицензирования, аттестации и аккредитации. Это не предусмотрено законодательством, и в силу отсутствия влиятельных на практике общероссийских ассоциаций педагогов и профессорско-преподавательского состава данная функция не может осуществляться и неформально. Следовательно, в данной области имеет место очевидный институциональный “провал”.

Активизация усилий по созданию сети соответствующих ассоциаций, инициирование их создания должно стать одной из первоочередных задач ныне действующей системы управления профессиональным образованием.

2.2.4 | **Финансирование системы профессионального образования**

В сфере бюджетного финансирования все последние годы происходит хроническое недофинансирование статей расходов на образование, предусмотренных действующим законодательством. Так, профессиональное образование финансируется всего на 35—40%. К тому же с начала 1990-х гг. вплоть до последнего времени доля расходов на образование в федераль-

ном бюджете постоянно снижалась. Если в 1992 г. доля расходов на образование составляла 5,85% в расходной части бюджета (РЧБ), то уже в 1998 г. она составила лишь 3,45%.

Однако на протяжении последних 3—4 лет прослеживается определенная тенденция возрастания расходов федерального бюджета на образование. Так, в 1998 г. они составляли 17,3 млрд руб., в 1999 г. — 20,9 млрд руб., в 2000 г. — 32,1 млрд руб., в 2001 г. — 48,8 млрд руб. Причем увеличение бюджетных ассигнований происходило не только в абсолютной сумме, но и в процентах к расходной части федерального бюджета (в 1998 г. — 3,45%, в 1999 г. — 3,63%, в 2000 г. — 3,75%, в 2001 г. — 4,34%). Наблюдается, хотя и незначительный, но все же рост расходов федерального бюджета на образование в процентах к ВВП (в 1998 г. — 0,61%, в 2001 г. — 0,67%).

Данные о динамике бюджетных расходов на образование приведены в табл. 2.1.

Таблица 2.1. Динамика расходов федерального бюджета на образование

Годы	Расходы федерального бюджета, всего, тыс. руб.	Расходы на образование, всего, тыс. руб.	Доля расходов на образование к РЧБ, %	Расходы на высшее образование, всего, тыс. руб.	Доля расходов на высшее образование к РЧБ, %
1993	18725000	819788,7	4,30	—	—
1994	194495310	7306860,0	3,76	3959764,8	2,04
1996	435750000	15229660,0	3,50	8718729,4	2,00
1997	529765200	18470921,0	3,40	10568567,5	1,90
1998	499945200	17253152,0	3,45	10002731,0	2,00
1999	575000000	20866253,0	3,63	13023586,0	2,26
2000	855073000	32099225,5	3,75	19461035,6	2,27
2001	1198766000	48803232,0	4,34	28793900,0	2,40

Источники: Законы Российской Федерации о федеральном бюджете на соответствующий год.

Средства федерального бюджета составляют лишь часть всех расходов на образование и в основном идут на профессиональное образование (детсады, средние школы, а также часть ПТУ и техникумов финансируются регионами и муниципальными образованияами). В 2000 г. расходы федерального правительства на образование составляли 32,1 млрд руб. (расходы регионов — 158,8 млрд руб.), а в бюджете 2001 г. они выросли до 48,8 млрд руб. По сравнению с 2000 г. рост составил 52% (в то время, как социальные расходы в среднем увеличились лишь на 37%). Впервые после долгого перерыва вузам дали деньги на коммунальные платежи, компьютеры, библиотеки, учебное оборудование, капитальный ремонт и капитальное строительство.

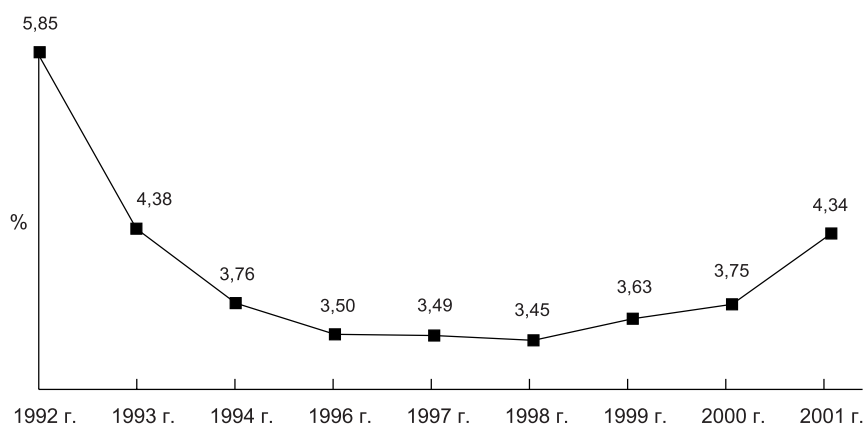


Рис. 2.8. Доля расходов на образование в расходах федерального бюджета по годам, %

На рис. 2.8 показана динамика изменения доли расходов на образование в федеральных расходах. Видно, что с 3,45% в 1998 г. эта доля в федеральном бюджете увеличилась до 3,75% в 2000 г. Казалось бы, прирост незначительный, но в 1999 г. за счет этого удалось обеспечить увеличение и своевременность выплат в полном объеме стипендий и заработной платы учреждениям федерального ведения.

В настоящее время от всех источников в образование направляется почти 300 млрд руб. (более 5% ВВП, или 3,2% бюджета) — это меньше, чем в большинстве развитых государств и

значительно меньше по сравнению с нацеленными на экономический рост и модернизацию странами Азии и Латинской Америки. К тому же средства, которые государство и общество затрачивают на образовательную сферу, используются крайне неэффективно и зачастую просто уходят “в тень”. По экспертным оценкам, примерно 1 млрд дол. (0,75% ВВП) составляют потоки, которые направляются в образование в основном населением, но в учебные заведения не попадают.

Таким образом основными направлениями развития системы образования в части ее финансирования (в условиях ограниченности финансовых ресурсов) должны стать мобилизация средств из различных источников, повышение прозрачности, эффективности и контроля за использованием средств. “Основные направления социально-экономической политики Правительства Российской Федерации на долгосрочную перспективу” содержат все эти положения — переход на нормативное подушевое финансирование приведет к повышению эффективности использования средств, возрастанию конкуренции среди учебных заведений и, как следствие, к повышению образовательных стандартов; введение единого государственного экзамена будет способствовать прозрачности движения финансовых потоков и поможет минимизировать затраты семей (на репетиторство, взятки и т.п.) при переходе “школа — вуз”; рост необходимых вложений в образование должен быть достигнут не только за счет роста бюджетных расходов, но и путем привлечения средств семей.

Положения Основных направлений социально-экономической политики в области образования будут реализованы в два этапа, на каждом из которых определен соответствующий уровень финансирования системы образования с учетом многоканальности поступления средств. Уже на первом этапе (до 2004 г.) намечены темпы роста бюджетных средств, опережающие темпы роста общего объема расходной части бюджета. Одновременно с этим предусматривается расширение возможностей привлечения в сферу образования средств из бюджетов семей и других внебюджетных источников.

В дальнейшем, на втором этапе (до 2010 г.), предполагается обеспечить темпы роста объемов бюджетного финансирования образования в соответствии с темпами роста валового внутреннего продукта (ВВП). При этом дополнительный объем финансовых средств будет поступать из семейных бюджетов и средств предприятий.

На основе официальных данных Минобразования России нами был проведен статистический анализ объемов бюджетных

средств, полученных вузами, подведомственными Минобразованию России, в 1998—2000 гг.

Анализ показал, что существует большая дифференциация между вузами по объему получаемых ими бюджетных средств. Так, в 1998 г. децильный коэффициент исследуемой статистической совокупности вузов был равен 12,4, т.е. наименьший уровень бюджетных поступлений 10% наиболее обеспеченных вузов и наивысший уровень бюджетных ассигнований 10% наименее обеспеченных вузов отличаются в 12,4 раза. Вместе с тем в 1999 г. этот показатель снизился до 10,7, а в 2000 г. — до 7,7. Таким образом, уменьшение за последние два года децильного коэффициента с 12,4 до 7,7 позволяет говорить о намечившемся сокращении дифференциации вузов по бюджетным поступлениям.

При анализе статистической совокупности вузов было рассчитано среднее значение объема бюджетного финансирования, приходящегося на один вуз. С помощью индекса потребительских цен сравнивалось реальное финансирование в 1999—2000 гг. с финансированием в 1998 г. Полученные данные приведены в табл. 2.2.

Таблица 2.2. Расчет реального объема финансирования вузов

Период	ИПЦ по отношению к январю 1998 г.		Номинальный объем бюджетного финансирования, руб. ^{а)}	Реальный объем, приведенный к январю 1998 г., руб.	Коэффициент роста по отношению к предыдущему году, %	Коэффициент роста по отношению к базисному году, %
1998 г.	100,0%	1,00	20 610 955	20 610 955	—	—
1999 г.	196,9%	1,97	27 387 956	13 909 576	−32,51	−32,51
2000 г.	253,8%	2,54	40 373 240	15 907 245	14,36	−22,82

^{а)} Средний объем финансирования, рассчитанный на основе вариационного ряда.

Рисунок 2.9 отображает динамику номинального и реального объемов финансирования вузов. Очевидно, что реальный объем бюджетного финансирования вузов в 2000 г. уменьшился по сравнению с 1998 г.

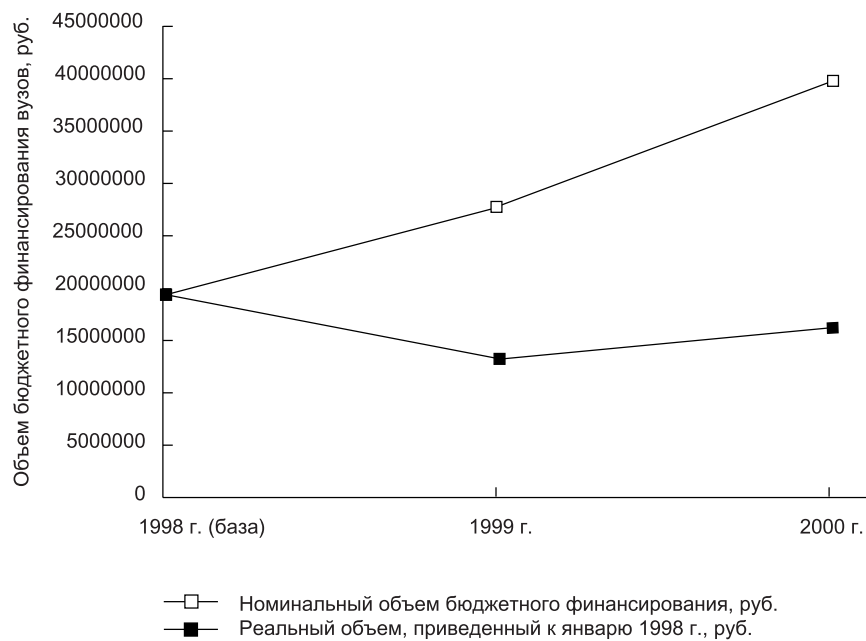


Рис. 2.9. Динамика номинального и реального объемов финансирования вузов

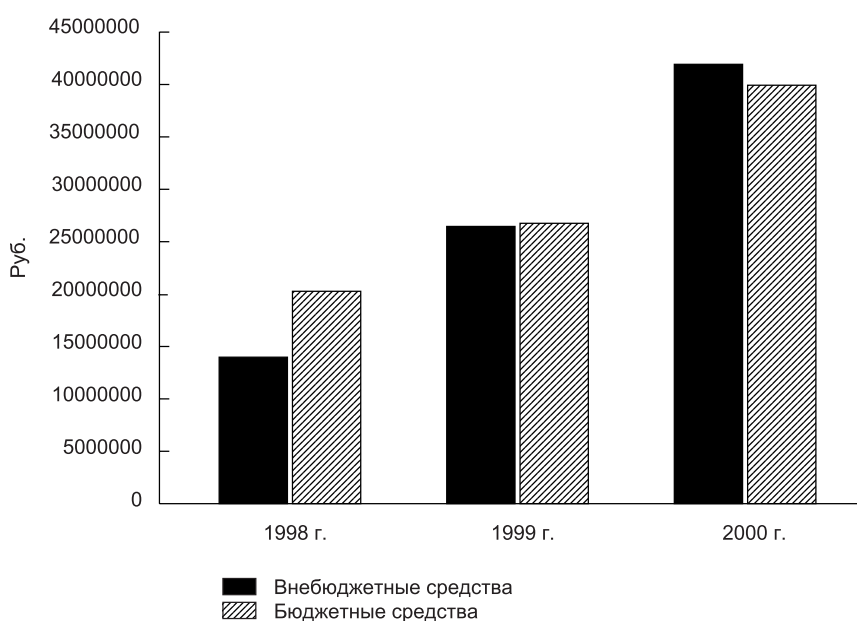
Таким образом, одной из первоочередных задач, стоящих перед системой профессионального образования, является создание условий для формирования новых источников финансирования учебных заведений, обеспечивающих их реформирование и развитие.

В настоящее время в ситуации системного бюджетного недофинансирования образования вузы имеют довольно большой объем внебюджетных средств, который чаще всего равен или даже превышает бюджетное финансирование: наиболее успешные вузы имеют 60—70% внебюджетных средств в общем объеме финансовых средств, в то время как бюджетные средства составляют от 30 до 40%.

Представляет интерес сравнить средние объемы бюджетных и внебюджетных средств, приходящихся на один вуз. Здесь следует принимать во внимание тот факт, что само понятие средних объемов

бюджетных и внебюджетных средств, приходящихся на один вуз, достаточно условно, так как существует большая дифференциация между вузами. Тем не менее этот подход позволяет судить об общей тенденции. Результаты анализа представлены на рис. 2.10.

Из него следует, что в 2000 г. средний объем внебюджетных поступлений незначительно, но превысил бюджетное финансирование.



Примечание. Результат за 2000 г. аппроксимировался на основе данных Минобразования России за 9 месяцев 2000 г.

Рис. 2.10. Соотношение средних объемов бюджетного и внебюджетного финансирования, приходящихся на один вуз, руб.

На рис. 2.11 отображено распределение внебюджетных средств по федеральным округам. Здесь также имеет место большая дифференциация. Так, в 2000 г. внебюджетные поступления в вузы Центрального федерального округа превышали общий объем внебюджетных средств вузов Дальневосточного федерального округа более чем в 9 раз.

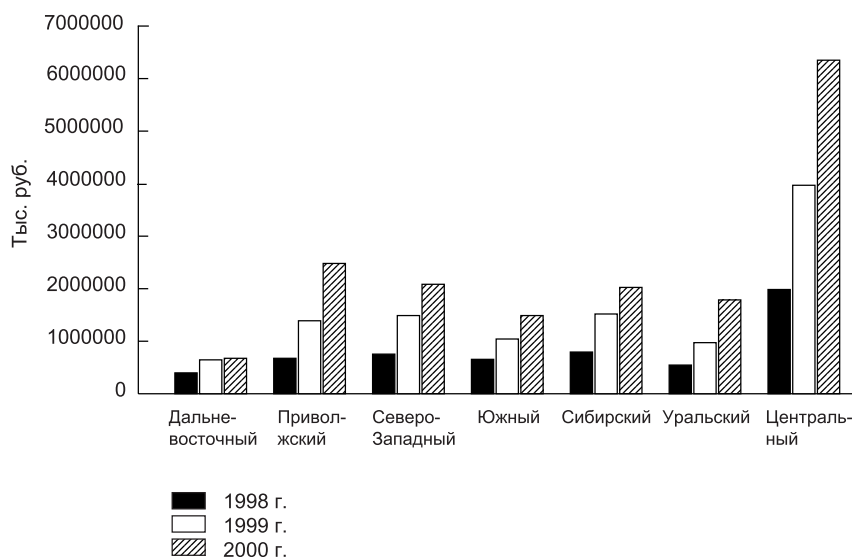


Рис. 2.11. Распределение внебюджетных средств, полученных вузами по округам (в номинальном выражении), тыс. руб.

В отличие от бюджетного финансирования объемы внебюджетных средств с учетом инфляции (за базу взяты 1998 г.) в вузах всех федеральных округов постоянно растут (исключение составляет только Дальневосточный округ). Результаты отражены на рис. 2.12.

Среди внебюджетных источников финансирования профессиональных учебных заведений (платные услуги, аренда, спонсорская помощь и т.п.) доминирующую роль играют средства, представляющие собой плату за обучение. Причем большую часть средств получает система высшего образования. Как уже отмечалось, в 2000/2001 учебном году уже почти половина первокурсников в российских государственных и негосударственных вузах учится за плату, в контингентах высшей школы доля платных студентов достигла 36%.

Структура финансирования высшей школы представлена в табл. 2.3.

На рис. 2.13 показано изменение доли финансирования высшего образования за счет обучения платных студентов (обучающихся с полным возмещением затрат — ПВЗ) в 2000 г. по сравнению с 1995 г. По оценочным расчетам, эта доля в 2000 г. превысила долю бюджет-

2.2. Основные параметры "производственного процесса" в системе образования

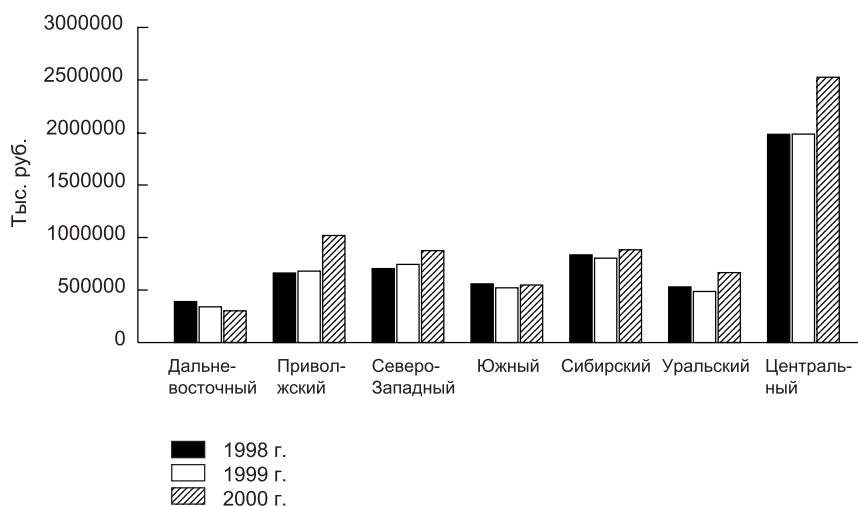


Рис. 2.12. Распределение внебюджетных средств, полученных вузами, по округам (в ценах, приведенных к январю 1998 г.), тыс. руб.

Таблица 2.3. Структура финансирования высшей школы

Годы	Контингент, тыс. человек		Расходы на высшее образование, млн руб.	
	бюджетный	полное возмещение затрат (ПВЗ)	федеральный бюджет	оплата студентами (ПВЗ) (оценка)
1995	2413,4	228,6	5135,4	1371,6
2000	2815,1	1472,2	19461,0	24732,4

ных средств в суммарном объеме бюджетных и внебюджетных средств вузов. Рост численности платных студентов существенно опережает рост численности бюджетных студентов. Это позволяет сделать вывод о том, что доля поступлений от платного обучения в ближайшие годы будет увеличиваться.

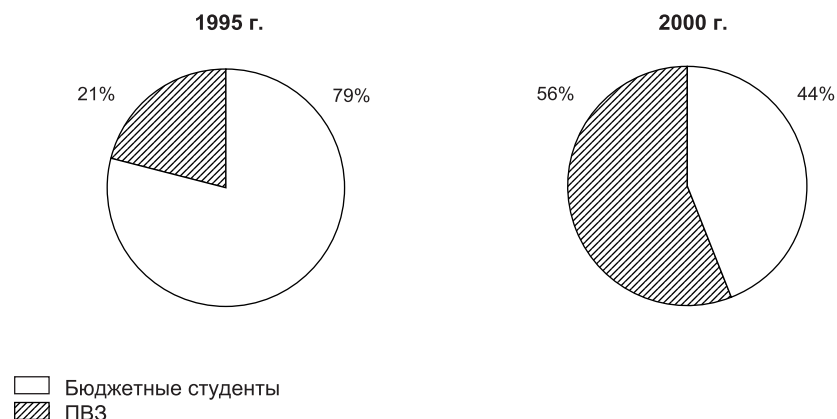


Рис. 2.13. Доля финансирования высшего образования за счет обучения бюджетных и платных студентов

Для дальнейшего развития потенциала системы профессионального образования, когда речь идет о ее финансовых ресурсах, можно предложить следующее:

- дальнейшее увеличение бюджетного финансирования (как определено в Основных направлениях социально-экономической политики Правительства Российской Федерации на долгосрочную перспективу — рост доли бюджетного финансирования на один процентный пункт, до 4,2% ВВП, увеличит к 2005 г. бюджетное финансирование образования в 1,6 раза, а к 2010 г. — в 2,1 раза);
- создание условий (наряду с увеличением бюджетного финансирования) для мобилизации внебюджетных источников (уже на сегодняшний день внебюджетные поступления сравнимы или даже превышают бюджетные), в том числе обеспечение рационального привлечения средств семей, причем не только тех из них, которые в состоянии оплатить обучение целиком, но и тех, которые готовы софинансировать в различной степени; создание благоприятных условий для привлечения средств предприятий и спонсорских средств;
- предоставление реальной самостоятельности учебным заведениям, переход на персонализированное бюджетное финансирование в виде государственных именных финансовых обязательств (ГИФО) в высшем и среднем профессиональном образовании и на нормативное подушевое финансирование в начальном профессиональном образовании, что приведет к повышению эффективности использования бюджетных и привлеченных средств.