
Лекция 11. Дополнения к лекциям

Задания на подготовку специалистов в вузах. Совершенствование системы оплаты труда в образовании. Оценка состояния образования: показатели, экономическое положение образовательных учреждений, доступность образования

11.1. Установление вузам заданий по приему на обучение

Существующая в настоящее время система установления для высших учебных заведений государственных заданий по приему студентов на обучение „выросла“ из системы государственного планирования.

В условиях государственной плановой экономики объемы подготовки специалистов с высшим образованием определялись заданиями государственного плана экономического и социального развития¹. В качестве исходных данных для планирования использовались масштабы подготовки специалистов, которые определялись на основе расчетов потребности отраслей народного хозяйства в кадрах с соответствующим образованием. Эти расчеты проводились министерствами и ведомствами, а также советами министров союзных республик в отраслевом и территориальном разрезах в соответствии со следующими факторами:

- требованиями научно-технического прогресса (необходимая структура специальностей);

¹При подготовке использовались материалы [59].

- намечаемым развитием и размещением отраслей народного хозяйства (территориальный и отраслевой разрез планируемой потребности народного хозяйства в подготовленных специалистах);
- демографическими процессами (показатели численности молодежи определенных возрастных групп);
- балансом трудовых ресурсов в плановом периоде (распределение специалистов по отраслям народного хозяйства).

Порядок проведения и содержание расчетов определялось Методическими указаниями к разработке государственных планов экономического и социального развития СССР [74, с. 719–725].

Потребность определялась по двум основным направлениям: общая потребность и дополнительная потребность в специалистах. Общая потребность включала всю численность специалистов, необходимых народному хозяйству (отрасли, объединению, предприятию) для выполнения запланированного объема работ. Дополнительная потребность в специалистах — это количество специалистов, которое требуется в плановом периоде дополнительно к имеющейся численности их на начало этого периода.

Общая потребность в специалистах определялась на основе утвержденных нормативных документов:

- номенклатур должностей, которые должны замещаться специалистами с высшим профессиональным образованием;
- нормативов численности работников управления, типовых штатов и структур управления;
- нормативов насыщенности отраслей народного хозяйства специалистами с высшим образованием;
- нормами и нормативами обслуживания и другими нормативами, характеризующими объемы работ, выполнение которых должны осуществлять специалисты с высшим образованием).

Дополнительная потребность в специалистах определялась в следующем порядке.

- 1) Определялось число мест на предприятии, в объединении, в отрасли, которые должны занимать специалисты с высшим образованием с учетом планируемых масштабов развития (увеличения числа рабочих мест).

11.1. Установление вузам заданий по приему на обучение

- 2) По данным кадровых служб определялось число мест, уже занятых специалистами с высшим образованием.
- 3) Определялось число мест, которые не заняты специалистами с высшим образованием или заняты специалистами без высшего образования, но должны быть заполнены в планируемом периоде, включая замещение. Число таких мест определяло дополнительную потребность в специалистах.
- 4) К рассчитанной величине добавлялась потребность в специалистах для возмещения их выбытия (по естественным причинам, включая трудовую миграцию), которое определялось на основе анализа статистических данных.
- 5) Полученные результаты в разрезе отраслей, специальностей и регионов (территорий) служили основой для формирования плановых заданий высшим учебным заведениям по подготовке специалистов.

Отраслевые показатели потребности определялись путем свода показателей по подведомственным предприятиям, объединениям и организациям и включались в проект плана в качестве основы для планирования контингентов студентов высших учебных заведений.

Проекты планов подготовки специалистов с высшим и средним специальным образованием разрабатывались союзными республиками, министерствами и ведомствами СССР, имеющими в своем ведении высшие учебные заведения, и включали в себя показатели приема в высшие и средние специальные учебные заведения и выпуска молодых специалистов. Эти показатели утверждались в целом и по формам обучения (дневное, вечернее и заочное обучение) в разрезе союзных республик, министерств и ведомств СССР по согласованию с Госпланом СССР и Министерством высшего и среднего специального образования СССР. Основной целью согласования было обеспечение рациональных и обоснованных пропорций в подготовке кадров по каждой конкретной специальности в соответствии с потребностью предприятий и учреждений всей страны в специалистах.

План приема разрабатывался на основе дополнительной потребности в специалистах таким образом, чтобы масштабы приема обеспечивали выпуск специалистов, равный потребности в этих

специалистах, заявленной отраслями народного хозяйства на планируемый год, т. е. выполнялось следующее соотношение:

$$N_n = N_{-5} - N_{\text{выб}},$$

где N_n — дополнительная потребность в специалистах в планируемом году; N_{-5} — прием на обучение в вузы за 5 лет до наступления планируемого года (для некоторых специальностей — за 6 лет); $N_{\text{выб}}$ — выбытие студентов за все годы обучения (5 или 6 лет).

Такой расчет, разумеется, базировался на определенных допущениях прогнозного характера:

- структура подготовки планируемого года „не сильно“ отклоняется от структуры приема года, отстоящего от планируемого на 5 лет;
- выбытие студентов будет находиться в пределах средних (расчетных) значений;
- количественные показатели приема, рассчитанные 5 лет назад, будут соответствовать фактической потребности.

Резкое изменение социально-экономических условий в начале 1990-х гг. показало, что эти самые допущения в меняющихся условиях не срабатывают. Правда, рыночные условия в этом отношении ничего более „точного“ взамен не предложили.

Выпуск специалистов планировался на каждый календарный год (с января по декабрь включительно) на основе численности учащихся на соответствующих курсах, величины приема по годам планового периода и возможного отсева по учащимся. Отсев студентов определялся на основе статистических данных о сложившихся параметрах отсева по каждой из форм обучения за ряд прошлых лет. Практический подход к расчету контингента студентов, применявшийся в то время, иногда называли расчетом „по диагонали“, поскольку в таблице, содержащей показатели контингента, каждый следующий год и курс обучения отстоял от предыдущего именно по диагонали (рис. 11.1).

Содержательно подход достаточно прост: студенты, поступившие на обучение на 1-й курс, переходят на следующие курсы тем же составом, за исключением выбывших. Конечно, это не совсем точно, поскольку кроме выбытия есть и „приток“ за счет студентов,

11.1. Установление вузам заданий по приему на обучение

переходящих из других вузов, восстанавливающих после академических отпусков и других перерывов. Эти показатели, хотя и не очень большие, также должны учитываться. Но основа расчета именно такая, как представлена на рисунке.

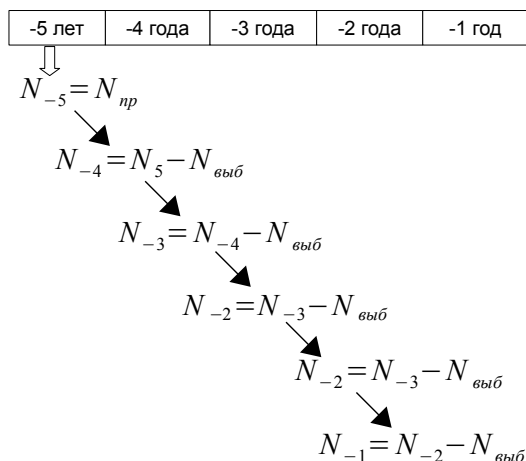


Рис. 11.1. Схема расчета контингента студентов вузов по годам обучения

Кроме утверждаемых показателей разрабатывался расчетный показатель численности учащихся на начало планируемого учебного года в высших учебных заведениях, в том числе по формам обучения. Этот показатель использовался для определения потребности вузов в бюджетном финансировании.

Представленный процесс планирования подготовки специалистов с высшим образованием можно проиллюстрировать схемой, представленной на рис. 11.2.

В государственном плане указанные показатели утверждались в разрезе групп специальностей и отдельных специальностей. На основе этих сводных плановых показателей советы министров союзных республик, министерства и ведомства СССР устанавливали плановые задания подведомственным вузам в разрезе тех же групп специальностей и отдельных специальностей. Задания по приему студентов и выпуску специалистов законодательно утверждались в форме плана и доводились как плановые задания.

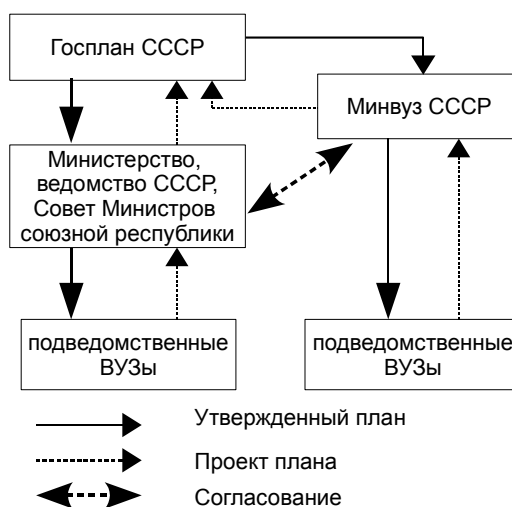


Рис. 11.2. Схема планирования контингента студентов в условиях плановой экономики

Этот порядок был несколько изменен в 1988 г. с выходом уже упоминавшегося постановления ЦК КПСС и Совета Министров СССР от 13 марта 1987 г. № 325 „О мерах по коренному улучшению качества подготовки и использования специалистов с высшим образованием в народном хозяйстве“ [88], которым, в частности, предусматривались:

- дифференциация содержания и сроков подготовки специалистов в зависимости от характера их будущей профессиональной деятельности;
- подготовка специалистов для научных, конструкторских и проектных организаций по их заявкам с увеличением сроков подготовки до 6 лет и с определением перечня вузов, которые могут вести такую подготовку;
- определение численности профессорско-преподавательского состава вузов по дневной форме обучения исходя из контингента студентов, рассчитанного в соответствии с планами приема и установленным сроком обучения без учета отсева, а по остальным формам обучения — по фактическому контингенту;

11.1. Установление вузам заданий по приему на обучение

- установление сниженных расчетных соотношений числа студентов на одного преподавателя по дневной форме обучения 1:8, по вечерней 1:15, по заочной 1:35. Снижение предусматривалось провести постепенно в течение 5 лет путем сокращения планов приема без уменьшения численности преподавателей;
- введение нового типа взаимоотношений высшей школы, производства и науки — целевой подготовки специалистов на основе договоров, заключаемых между соответствующими министерствами и ведомствами, предусматривающих возмещение издержек части затрат на обучение студентов из централизованных фондов министерств и ведомств, для которых эти специалисты подготавливаются. Норматив возмещения издержек на 1988–1990 гг. был установлен в размере 3 000 руб. Эти средства предназначались для финансирования расходов капитального характера на строительство и реконструкцию, приобретение приборов, оборудования, средств вычислительной техники.

Изменение порядка формирования государственных заданий на подготовку специалистов было направлено на решение задачи повышения степени соответствия объема и структуры подготовки специалистов требованиям народного хозяйства, выражаемым соответствующими предложениями и расчетами министерств, ведомств, объединений, предприятий и организаций. Измененный порядок может быть представлен в виде схемы, приведенной на рис. 11.3.

Предусмотренное изменившимися условиями формирования государственных заданий применение договорных отношений между министерствами и ведомствами относительно подготовки специалистов развития не получило. Причинами этого можно считать как определенную надуманность таких отношений (специалисты, необходимые для организаций и предприятий, все равно готовились вузами и без заключения договоров по этому поводу), так и резкое изменение социально-экономических условий в начале 1990-х гг.

При переходе к рыночным отношениям государственный план прекратил свое существование. В роли некоего планового начала стал выступать процесс прогнозирования социально-экономичес-

кого развития Российской Федерации. При этом государственные задания на подготовку специалистов в виде контрольных цифр приема студентов на обучение в высших учебных заведениях за счет средств государственного бюджета сохранились.



Рис. 11.3. Схема формирования государственного задания на подготовку специалистов с высшим образованием

Контрольные цифры несут следующие основные управляющие и регулирующие функции:

- формируют требуемую государству структуру подготовки специалистов;
- регулируют распределение специалистов с высшим образованием по территории Российской Федерации, хотя в первую очередь формируют территориальное распределение подготовки, что в некоторой степени влияет и на дальнейшее территориальное распределение специалистов;
- являются исходными данными для расчета контингента студентов и объемов бюджетного финансирования вузов;

11.1. Установление вузам заданий по приему на обучение

- определяют общую численность студентов, обучающихся за счет средств федерального бюджета.

После некоторых изменений был принят в 2005 г. действующий порядок разработки и утверждения контрольных цифр приема студентов на обучение в вузах за счет средств бюджета². Общая схема, в целом, повторяет схему установления государственных плановых заданий (рис. 11.2) с поправкой на то, что устанавливается фактически только план приема (без выпуска). Последовательность действий по формированию контрольных цифр представлена на рис. 11.4.



Рис. 11.4. Последовательность действий по разработке, утверждению и доведению контрольных цифр

Оценивая политику установления государственных заданий по подготовке специалистов с высшим образованием и (или) контрольных цифр приема студентов на обучение в вузы за счет средств

²Приказ Минобрнауки России от 24 февраля 2005 г. № 51 „Об утверждении Порядка установления федеральным органам исполнительной власти, другим распорядителям средств федерального бюджета, имеющим в ведении образовательные учреждения профессионального образования, контрольных цифр приема граждан, обучающихся за счет средств федерального бюджета“.

бюджета, можно сделать некоторые обобщения. Сохраняя систему установления контрольных цифр приема, мы тем самым решаем задачу обеспечения конституционной гарантии доступности высшего образования на конкурсной основе, поскольку определяем:

- число мест, на которые могут поступить для обучения на бесплатной основе абитуриенты (желающие);
- доступность высшего образования, соотнося число устанавливаемых мест для обучения с числом желающих их занять³.

Установление контрольных цифр приема на обучение является основой расчета потребности вузов в бюджетном финансировании при условии наличия разработанной нормативной базы финансирования.

Поскольку в основе контрольных цифр лежит (вернее — должна лежать) расчетная потребность экономики в кадрах специалистов, то отсутствие методологии определения такой потребности делает контрольные цифры весьма уязвимыми для критики. Современное состояние решения проблемы оценки или расчета такой потребности представляется ничуть не лучше того, что было в рамках плановой экономики. Кто и как ее считает. . .

Еще одной важной проблемой в этой связи является определение позиции государства относительно существования государственных гарантий в области высшего образования. С одной стороны, государство обязано обеспечить бесплатное обучение некоторого числа студентов в вузах за счет государственных средств. В Законе „Об образовании“ это число определено через установление норматива — 170 бесплатно обучающихся студентов на 10 тыс. человек населения страны. Причем без каких-либо интерпретаций этого показателя. С другой — постоянно обсуждается вопрос о том, что этот показатель характеризует заказ (или задание) государства системе высшего профессионального образования, оплаченный из средств бюджета.

Отсюда, кстати, следуют и задачи усиления связи образования с рынком труда или требованиями экономики. Только при этом почему-то забывают указать, в чем именно выражаются эти требования, кто их выражает, каким образом эти требования „доходят“

³Подробнее о доступности высшего образования несколько ниже.

или „доводятся“ до образования. И вообще — где находится рынок труда? Это отголоски старой-престарой дискуссии о том, должны ли вузы быть связаны с государственной властью и выполнять ее требования и задания или сохранять свою независимость и „просто“ учить всех, кто хочет и может учиться [36, 51, 135].

11.2. Оплата труда в образовании и ее совершенствование

Оплата труда в образовании является одной из важнейших проблем, а уж с точки зрения работников — самой важной. Недаром в последние 16 лет именно вопросы заработной платы, задолженности государства по оплате труда работников образования (и всей социальной сферы), совершенствования системы оплаты труда были в центре внимания и обсуждения.

Прежде всего, нужно сказать, что оплата труда — очень серьезная и сложная проблема, не нашедшая универсального решения „на все случаи жизни“. Решить ее, даже обозначить подходы к решению в рамках короткого обсуждения представляется невозможным. Но знать действующую систему оплаты труда необходимо.

В последние годы появилось немало работ, в которых в рамках изучения и просто освещения проблем, связанных с оплатой труда работников образования, приводились размеры заработной платы педагогических работников и преподавателей вузов дореволюционной России.

Указывая на общий высокий уровень оплаты труда (по покупательной способности), авторы „забывали“ указать на то, что такой уровень достигался еще и тем, что подавляющее большинство населения имело уровень доходов несопоставимо более низкий, что, кстати, тоже являлось одним из факторов обеспечения высокого уровня доходов педагогов. Подобного рода примеры представляются лично мне не очень честными. Ведь за ними стоит определенный эгоизм в оценке значимости педагогического труда по отношению к другим сферам деятельности.

Начнем рассмотрение оплаты труда работников образования с недавней нашей истории.

В 1943 г. была повышена заработная плата учителей и других работников начальных школ [155, с. 11–34] и установлены ставки оплаты в размерах, приведенных в табл. 11.1.

Таблица 11.1. Ставки заработной платы учителей начальных и средних школ, в месяц, руб. (извлечения)

Категории работников	Города и рабочие поселки			Сельские местности		
	Стаж педагогической работы					
	до 5 лет	от 5 до 10 лет	свыше 10 лет	до 5 лет	от 5 до 10 лет	свыше 10 лет
а) Учителя начальных школ и I–IV классов неполных средних и средних школ: I разряд — имеющие среднее педагогическое образование	400	450	500	350	400	450
II разряд — имеющие общее среднее образование	350	400	450	325	375	425
б) Учителя V–VII классов неполных средних и средних школ: I разряд — с высшим образованием	500	550	600	450	500	550
II разряд — окончившие учительские институты и приравненные к ним учебные заведения	475	525	575	425	475	525
в) Учителя VIII–X классов средних школ и преподаватели педагогических училищ I разряд — с высшим образованием	525	575	650	475	525	575
II разряд — не имеющие законченного высшего образования	500	550	600	450	500	550

Нетрудно видеть, что ставки заработной платы определялись четырьмя основными параметрами:

- 1) группой классов, в которых работает учитель;
- 2) территориальным расположением образовательного учреждения (город, сельская местность);
- 3) категорией, к которой отнесен учитель в зависимости от уровня его образования;
- 4) стажем работы.

11.2. Оплата труда в образовании и ее совершенствование

Шаг изменения ставки заработной платы был величиной постоянной и составлял в рамках каждого разряда 50 руб. Дифференциация в зависимости от разряда и класса была несколько иной и составляла между разрядами в I–IV классах для школ в городах и рабочих поселках — 50 руб., в других классах — 25 руб.

Размер заработной платы конкретного работника определялся соотношением его фактического рабочего времени и нормой времени на ставку заработной платы

$$ЗП_{\phi} = ЗП_{cm} \cdot \frac{t_{\phi}}{t_{cm}},$$

где $ЗП_{\phi}$ — размер заработной платы; $ЗП_{cm}$ — ставка заработной платы; t_{ϕ} — фактическое время работы в неделю; t_{cm} — установленное рабочее время в неделю на ставку заработной платы.

Время работы „на ставку“ было установлено в следующих размерах:

- в I–IV классах школы — 18 часов в неделю;
- в V–X классах неполных средних и средних школ и в педагогических училищах — 18 часов в неделю.

Поэтому если учитель I класса городской школы, имеющий среднее педагогическое образование и стаж работы до 5 лет (ставка 400 руб. в месяц), отработывал в неделю, например, 28 часов (норма 24 часа), то его заработная плата составляла 467 руб. в месяц.

Дополнительно к заработной плате отдельным группам учителей выплачивалась „оплата“ за проверку письменных работ учащихся в размере 60 руб. в месяц (из расчета полной ставки).

В дальнейшем условия оплаты труда педагогических работников менялись: уточнялись нормы преподавательской нагрузки, изменялись ставки заработной платы.

В 1977 г., например, была повышена минимальная заработная плата рабочих и служащих, а также ставки и оклады среднеоплачиваемым категориям работников [158, с. 25–81]. Ставки заработной платы работников были установлены в зависимости от стажа работы и уровня образования, а также наличия званий „Учитель-методист“, „Старший учитель“ (табл. 11.2).

Таблица 11.2. Месячные ставки заработной платы педагогических работников, (руб.)

Наименование должностей	Стаж педагогической работы, (лет)				
	до 5	5–10	10–15	15–25	25 и более
Учителя, имеющие:					
высшее образование	100	110	120	130	145
образование в объеме учительского института и приравненных к нему учебных заведений	90	95	100	105	135
среднее специальное образование	85	90	95	100	115
среднее общее образование (кроме методистов)	80	80	85	90	115
Учителя-методисты, имеющие высшее образование		130	140	150	160
Старшие учителя, имеющие:					
высшее образование		120	130	140	150
образование в объеме учительского института и приравненных к нему учебных заведений		110	120	130	140
среднее специальное образование		105	115	125	135

Несмотря на изменение размеров ставок заработной платы и факторов дифференциации, суть дела осталась прежней:

- в основу положено установление ставок оплаты труда по выделенным категориям работников;
- дифференциация установленных ставок осуществляется по стажу педагогической работы;
- увеличение ставки оплаты осуществляется на „понятную по жизни“ величину;
- при определении заработной платы используется „старое“ соотношение фактически отработанного времени и установленной нормы времени педагогического труда;
- заработная плата включает установленные надбавки и доплаты: за классное руководство, за совмещение профессий и должностей, не связанных с педагогической работой.

Аналогичный подход применялся и при формировании систем оплаты труда для учреждений других уровней образования. Установленная для высших учебных заведений в 1937 г. система оплаты труда [29] основывалась на штатно-окладной системе и учитывала

11.2. Оплата труда в образовании и ее совершенствование

стаж педагогической работы (табл. 11.3).

Таблица 11.3. Штатные должности и должностные оклады профессорско-преподавательского состава в вузах, руб.

Штатные должности	Стаж педагогической работы, лет		
	до 5	5–10	свыше 10
1. Профессора — заведующие кафедрами:			
имеющие ученую степень доктора наук	1700	2000	2300
не имеющие ученой степени доктора наук	1300	1500	1800
2. Профессора кафедр:			
имеющие ученую степень доктора наук	1500	1750	2000
не имеющие ученой степени доктора наук	1200	1350	1500
3. Доценты кафедр и старшие преподаватели:			
имеющие ученую степень кандидата наук	1050	1200	1400
не имеющие ученой степени кандидата наук	800	1000	1100
4. Ассистенты кафедр и преподаватели:			
имеющие ученую степень кандидата наук	900	1000	1200
не имеющие ученой степени кандидата наук	700	800	900
5. Старший лаборант	450	500	550
6. Лаборант:			
имеющий среднее специальное образование	350	400	450
имеющий среднее общее образование	225	275	325

В дальнейшем оклады работников высших учебных заведений также менялись, но система оплаты труда оставалась, по сути дела, прежней.

Действующая в настоящее время система оплаты труда в образовании основана на введенной в 1992 г. Единой тарифной сетке по оплате труда работников бюджетной сферы [107]. Вот это, действительно, было серьезное изменение в политике государства. Заработная плата стала определяться на единых для всей бюджетной сферы основаниях:

- была введена единая шкала из 18 тарифных разрядов;
- каждому разряду был присвоен коэффициент, который характеризовал отличие оклада по этому разряду от оклада первого разряда;
- изменение ставок должностных окладов стало осуществляться изменением величины первого тарифного разряда.

„Первоначальные“ тарифные коэффициенты Единой тарифной

сетки по оплате труда работников бюджетной сферы (ЕТС) приведены в таблице 11.4.

Таблица 11.4. Тарифные коэффициенты ЕТС, установленные в 1992 г.

Разряды оплаты труда	1	2	3	4	5	6
Тарифные коэффициенты	1,0	1,3	1,69	1,91	2,16	2,44
Разряды оплаты труда	7	8	9	10	11	12
Тарифные коэффициенты	2,76	3,12	3,53	3,99	4,51	5,10
Разряды оплаты труда	13	14	15	16	17	18
Тарифные коэффициенты	5,76	6,51	7,36	8,17	9,07	10,07

ЕТС характеризуется тем, что при ее построении были использованы ступенчатые показатели изменения тарифных коэффициентов:

- 1,3 при определении тарифных коэффициентов 2–3-го разрядов (тарифный коэффициент 2-го разряда в 1,3 раза больше тарифного коэффициента 1-го разряда, соответственно 3-й в 1,3 раза больше 2-го);
- 1,13 при определении тарифных коэффициентов 3–15-го разрядов;
- 1,11 — 16–18-го разрядов.

Все должности работников бюджетной сферы были отнесены к соответствующим разрядам ЕТС (табл. 11.5).

Сразу же после введения ЕТС подверглась критике по следующим направлениям:

- включенные в сетку 18 разрядов не позволяли разместить в них все необходимые (не говоря уж обо всех имеющихся) должности работников образовательных учреждений;
- дифференциация в оплате различных категорий работников оценивалась как недостаточная для сложившихся представлений об отличиях в размерах оплаты труда различных категорий работников;
- число разрядов для должностей работников образовательных

11.2. Оплата труда в образовании и ее совершенствование

учреждений не позволяло в должной мере учитывать уровень образования и стаж работы педагогических работников;

- в ЕТС не были отражены особенности оплаты труда отдельных категорий работников высших учебных заведений — ведущих кафедрами, деканов и заместителей деканов и др.

Таблица 11.5. Распределение должностей работников образования по разрядам ЕТС

<i>Должности</i>	<i>Разряды ЕТС</i>
Педагогический персонал учреждений народного образования	
Учителя всех специальностей, преподаватель, воспитатель, концертмейстер	7–14
Методист, мастер производственного обучения	8–13
Высшие учебные заведения	
Профессорско-преподавательский состав	8–17
Руководители учреждений народного образования	
Руководитель структурного подразделения	8–12
Директора (заведующие): внешкольных учреждений, детских дошкольных учреждений, школ, интернатов, детских домов, лицеев, гимназий, профессионально-технических и средних специальных учебных заведений, колледжей, учебно-производственных комбинатов и др.	10–16
Высшие учебные заведения	
Руководитель основного структурного подразделения	13–16
Директор филиала	16–17
Ректор	17–18

А самое главное — рассчитанная по ЕТС заработная плата работников образовательных учреждений, особенно профессорско-преподавательского состава вузов, была совершенно недостаточной для обеспечения жизни людей. В условиях же бюджетного дефицита даже эти деньги выплачивались не вовремя, задерживались и т. д. Для компенсации этих недостатков были введены доплаты за ученую степень и ученое звание, за занятие должностей доцента и профессора, за классное руководство, проверку тетрадей, „возрождены“ различные надбавки и доплаты для различных категорий работников. Эти меры позволили несколько сгладить недостатки новой системы оплаты труда, но, как водится, проблем не решили.

ЕТС претерпела ряд изменений в части величины тарифных

коэффициентов. Менялось, естественно, значение ставки первого тарифного разряда, вводились надбавки для руководителей образовательных учреждений. Это, однако, не решало проблемы оплаты труда в образовании.

В настоящее время ЕТС приведена к виду, характеризующемуся следующими основными параметрами:

- число тарифных разрядов осталось прежним — 18;
- снижено соотношение 1-го разряда к 18-му до 1 к 4,5.

Действующие межразрядные коэффициенты ЕТС приведены в табл. 11.6⁴.

Таблица 11.6. Тарифные коэффициенты ЕТС

Разряды оплаты труда	1	2	3	4	5	6
Тарифные коэффициенты	1	1,04	1,09	1,142	1,268	1,407
Разряды оплаты труда	7	8	9	10	11	12
Тарифные коэффициенты	1,546	1,699	1,866	2,047	2,242	2,423
Разряды оплаты труда	13	14	15	16	17	18
Тарифные коэффициенты	2,618	2,813	3,036	3,259	3,51	4,5

Разумеется, этот вариант ЕТС унаследовал все недостатки более раннего варианта.

Вот уже в течение нескольких лет (точнее — с момента начала улучшения бюджетного финансирования образования) обсуждается проблема создания отраслевой системы оплаты труда, учитывающей особенности системы образования.

Попытаемся определить подходы к созданию системы оплаты труда в образовании. В общем (абстрактном) случае любая система оплаты труда, предполагающая наличие более чем одной должности работника, определяет размер ставки заработной платы по трем основным параметрам:

- размер ставки должностного оклада той должности, которая в данной системе установлена в качестве определяющей;
- коэффициент, установленный для каждой должности и определяющий размер ставки заработной платы по данной долж-

⁴Постановление Правительства Российской Федерации от 29 апреля 2006 г. № 256 „О размере тарифной ставки (оклада) первого разряда и о межразрядных тарифных коэффициентах Единой тарифной сетки по оплате труда работников федеральных государственных учреждений“.

ности относительно определяющей должности (см. предыдущий пункт);

- дополнительные выплаты, предусмотренные системой оплаты труда для каждой должности и (или) для всех должностей.

В качестве определяющей может выступать та должность, размер ставки оплаты труда по которой устанавливается политическим решением. Например, в рамках действующей системы оплаты труда в качестве определяющей выступает ставка первого разряда ЕТС, устанавливаемая решением Правительства Российской Федерации, а должностные оклады работников, ставки которых отнесены к иным разрядам, определяются умножением ставки первого разряда на соответствующий разрядный коэффициент. Подобным образом в качестве определяющей может устанавливаться ставка заработной платы (должностного оклада) по любой должности при условии, что все остальные должности будут соотнесены с ней через установление соответствующих коэффициентов. Заработная плата (должностной оклад) по любой должности, входящей в такую систему, может быть определена по формуле

$$ЗП = Ст_{\delta} \cdot K_i,$$

где $Ст_{\delta}$ — ставка по определяющей должности; K_i — коэффициент соотношения ставки по i -й должности со ставкой по определяющей должности.

В принципе, для создания любой системы оплаты труда, построенной на установлении соотношений между различными должностями, в качестве определяющей может быть выбрана любая должность. Ставка заработной платы (или должностного оклада) при этом по любой должности будет определяться соотношением коэффициентов, установленных для этой должности и определяющей должности

$$ЗП = Ст_{\delta} \cdot \frac{K_i}{K_o},$$

где K_o — коэффициент определяющей должности.

С учетом поправочных коэффициентов и различного рода доплат к должностному окладу, назначение которых определяется спецификой выполняемой работы и другими факторами, заработная плата по любой должности в рамках формируемой системы оплаты труда может определяться по формуле

$$ЗП_i = Ст_б \cdot \frac{K_i}{K_o} \cdot Кзн_i + Д_i,$$

где $Кзн_i$ — коэффициент увеличения ставки должностного оклада по i -й должности; $Д_i$ — доплаты к должностному окладу по i -й должности.

В свою очередь и коэффициент, и доплаты могут представлять собой комплексные показатели, отражающие влияние нескольких факторов на изменение величины заработной платы. В частности, коэффициент $Кзн_i$ может учитывать территориальное расположение места работы (коэффициент за работу в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях, например), условия работы (коэффициент за работу во вредных условиях), оба эти фактора вместе и др. Доплаты представляют собой денежные суммы, выплачиваемые работнику дополнительно в зависимости от условий работы и (или) выполняемых должностных обязанностей и других факторов. Различие между коэффициентом и доплатой состоит в степени воздействия на размер оплаты труда:

- коэффициент увеличивает должностной оклад, несколько коэффициентов объединяются путем перемножения (применяемые коэффициенты должны быть больше единицы, т. е. „работать“ на увеличение заработной платы);
- доплаты суммируются с окладом, увеличенным с использованием коэффициентов.

Учитывая эти положения, модель системы оплаты труда может быть построена в следующей последовательности действий.

- 1) Составляется перечень должностей, и устанавливаются коэффициенты для каждой из них.
- 2) Определяются коэффициенты увеличения должностного оклада, условия их применения и должности, к которым они могут быть применены.

11.2. Оплата труда в образовании и ее совершенствование

- 3) Определяются размеры доплат, условия их предоставления и должности, к которым они могут быть отнесены.
- 4) Устанавливается определяющая должность и размер ставки должностного оклада для нее.

В практической плоскости предложенный подход может быть реализован, например, в табличной форме (табл. 11.7).

Таблица 11.7. Формирование системы оплаты труда работников

	$K_{зн}$	K			D			$Стб$	$ЗП$
		K_1	...	K_n	D_1	...	D_m		
Должн. 1	0,5	1,1	1	1,2	100	0	0	5000	1750
Должн. 2	0,8	1,1	1	1,2	120	0	0		2760
Должн. 3	1	1,1	1	1,2	200	0	0		3500
...									
Опред. должность	2	1,1	1	1	500	0	0		6000
Должн. I	4	1,1	1	1	1000	0	0		12000

Например, при расчете должностного оклада в образовательных учреждениях Санкт-Петербурга⁵ используются следующие повышающие коэффициенты:

- стажа работы;
- специфики работы;
- квалификации;
- масштаба управления;
- уровня управления.

Размеры коэффициентов устанавливаются:

- специфики работы — руководителем государственного образовательного учреждения и учитывает особенности условий работы образовательного учреждения и их отклонения от нормальных;
- коэффициент квалификации устанавливается путем суммирования коэффициента за квалификационную категорию или коэффициента за ученую степень с коэффициентом за почетное звание Российской Федерации, СССР;
- коэффициенты масштаба и уровня управления применяются для расчета должностных окладов руководителей образова-

⁵Газета Вести образования — <http://edunews.eurekanet.ru/vesti/info/1293.html>

тельных учреждений и отражают сложность управления образовательным учреждением за счет особенностей его организационной структуры, численности учащихся, типов и видов образовательного учреждения, а также уровня ответственности руководителя.

Федеральными законами [106, 119, 120] предусмотрено разграничение полномочий между федеральными, региональными органами государственной власти по предметам совместного ведения (ст. 72 Конституции Российской Федерации), включая трудовое законодательство, которым регулируются в том числе и вопросы оплаты и нормирования труда, а также определены полномочия органов местного самоуправления. В соответствии с ними органам государственной власти субъектов Российской Федерации и органам местного самоуправления с 1 января 2005 г. было предоставлено право самостоятельно определять размеры и условия оплаты труда работников государственных учреждений субъекта федерации и муниципальных учреждений. С этого времени ЕТС является обязательной только для применения федеральными государственными учреждениями, но, как показывает анализ нормативных актов, в регионах и муниципальных образованиях не спешат отказываться от ее принципов при установлении размеров и условий оплаты труда работников учреждений бюджетной сферы.

В основном это связано с тем, что значительная часть регионов не располагает достаточными средствами для существенного повышения заработной платы в бюджетном секторе экономики. Кроме того, разработка иной системы оплаты труда требовала значительного времени, а также наличия специалистов в этой области.

Поэтому с 1 января 2005 г. полномочия по самостоятельному установлению регионами размеров и условий оплаты работников учреждений бюджетной сферы, в основном, сводились к принятию субъектами Российской Федерации законов и иных нормативных правовых актов, закрепляющих ЕТС в качестве региональной системы оплаты труда.

Таким образом, первоначально во всех субъектах федерации для оплаты труда работников учреждений бюджетной сферы была сформирована тарифная система оплаты труда, аналогичная

применявшейся до 1 января 2005 года ЕТС, состоящей из 18 разрядов и межразрядных тарифных коэффициентов, устанавливающих соотношение ставок первого и восемнадцатого разрядов 1:4,5. Исключение составляла Тюменская область⁶, несколько позднее к которой присоединился Санкт-Петербург (см. ссылку выше).

Предложения по совершенствованию оплаты труда, разрабатываемые в настоящее время в регионах и на федеральном уровне под общим названием „Создание отраслевой системы оплаты труда в образовании“, базируются на трех разных „основаниях“.

1. Использование ЕТС и введение в нее дополнительных доплат и надбавок для дифференциации уровня оплаты в зависимости от разных факторов: уровня образования, стажа работы, качества работы, инновационной деятельности и т. д. Понятно, что этот вариант уже многократно апробирован за годы, прошедшие с момента внедрения ЕТС, но желаемых результатов не принес.
2. Создание новой системы оплаты труда, основанной на самостоятельном определении образовательными учреждениями шкалы ставок заработной платы для работников в условиях нормативного формирования фонда оплаты труда. Не разбирая подробно этот подход, отметим, что его применение все равно наталкивается на необходимость формирования некоей системы, предусматривающей установление не только шкалы, но и надбавок, доплат, стимулирующих выплат и пр.
3. Создание новой тарифной сетки, специально разработанной для условий образования (а не для всей бюджетной сферы) и учитывающей при определении размеров оплаты труда образовательный уровень и стаж работы.

Наибольший интерес, с моей точки зрения, представляет разработка новой тарифной сетки, специально ориентированной на отрасль образования. Такая работа проведена в Учебном центре подготовки руководителей⁷.

⁶Молодцова В. Отвергнуть замысел легко. Сложнее довести его до совершенства // Учительская газета. — 2006. — 29 августа. — № 35 (10116). — <http://www.ug.ru/issues/?action=topic&toid=3215>

⁷Материалы экспертной группы по разработке нормативно-методического

Основными задачами, которые ставились при создании новой отраслевой системы оплаты труда в образовании, являются следующие:

- определение обоснованных соотношений в уровнях заработной платы различных категорий работников как в целом по стране, так и внутри отдельных отраслей и регионов в зависимости от основных факторов тарификации труда;
- доведение до каждого работника единой меры труда, совершенствование системы нормирования труда, которая включает государственное регулирование продолжительности рабочего времени и степени его эффективного использования;
- разработка способов учета в организации оплаты труда более высоких качественных показателей работы. Эта задача решается разработкой поощрительных систем оплаты труда.

При формировании отраслевой системы оплаты труда работников образования в качестве главных объективных факторов были поставлены уровень квалификации работника, его профессиональная подготовка.

В основу формирования новой модели оплаты труда работников образования заложены следующие принципы и подходы:

- все должности работников группируются на основе требований к квалификации — уровню профессионального образования, профессиональной подготовки, необходимой для осуществления профессиональной деятельности, — в **квалификационные группы**;
- в каждой профессиональной квалификационной группе должности работников образования в зависимости от уровня квалификационной подготовки, необходимой для работы в данной должности, сложности выполняемой работы или достигнутого уровня профессиональной подготовки работника, подтвержденного квалификационной категорией, документом о повышении квалификации, а также в зависимости от стажа педагогической работы группируются по **квалифи-**

обеспечения новых условий оплаты труда работников образовательных учреждений (организаций) всех уровней образования. 6–10 ноября 2006 г. — Санкт-Петербург, 2006.

кационными уровням. При этом одна и та же должность в рамках профессиональной квалификационной группы может быть отнесена в разные квалификационные уровни.

Основываясь на данном подходе сформирована модель системы оплаты труда, предусматривающая следующие профессиональные квалификационные группы.

1. Профессиональная квалификационная группа, включающая должности работников из числа профессорско-преподавательского состава и научных работников, к которым предъявляются требования о наличии ученой степени и (или) ученого звания и должности руководителей структурных подразделений учреждений, требующие наличия высшего профессионального образования. В этой группе предусматривается два квалификационных уровня.
2. Профессиональная квалификационная группа, включающая должности работников, требующие наличия высшего профессионального образования по квалификации „дипломированный специалист“ или квалификации „магистр“. В этой группе предусматривается три квалификационных уровня.
3. Профессиональная квалификационная группа, включающая должности работников, требующие наличия высшего профессионального образования по квалификации „бакалавр“ и должности руководителей структурных подразделений образовательных учреждений, требующие наличия среднего профессионального образования. В этой группе предусматривается три квалификационных уровня.
4. Профессиональная квалификационная группа, включающая должности работников, требующие наличия среднего профессионального образования и должности руководителей структурных подразделений образовательных учреждений, требующие наличия начального профессионального образования. В этой группе предусматривается четыре квалификационных уровня.
5. Профессиональная квалификационная группа, включающая должности работников, которые не требуют наличия профессионального образования. В этой группе предусматривается

четыре квалификационных уровня. При этом отнесение работников образования к первому квалификационному уровню не производилось, поскольку к этому уровню можно отнести только общеотраслевые должности. Первый квалификационный уровень и должен включать работников самого низкого уровня оплаты труда.

Распределение квалификационных групп относительно уровня оплаты труда представлено на рис. 11.5.



Рис. 11.5. Профессиональные квалификационные группы

Наряду с должностями работников образования, включенными в единый квалификационный справочник, в модели предусмотрены и новые должности, наличие которых в учреждениях образования вызвано сложившейся практикой или новыми условиями их функционирования, расширением сферы деятельности: обеспечение безопасности обучающихся и работников, уточнение наименования должностей в соответствии с характером выполняемых работ и др. К этим должностям относятся следующие:

- заместитель декана;
- специалист по учебно-методической работе;
- старший лаборант с высшим образованием;
- ученый секретарь диссертационного совета;
- учебный мастер;

11.2. Оплата труда в образовании и ее совершенствование

- вожатый;
- оперативный дежурный;
- помощник проректора.

В рамках квалификационных групп выделяются квалификационные уровни (рис. 11.6).

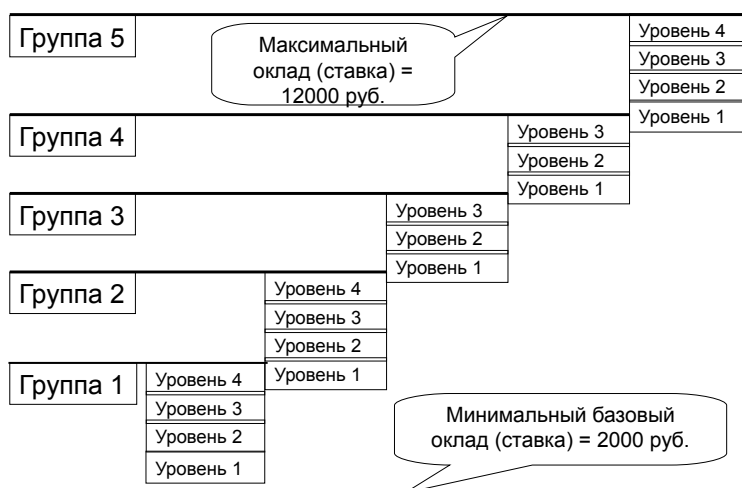


Рис. 11.6. Распределение по квалификационным группам и уровням в новой модели оплаты труда в образовании

Модель предусматривает довольно высокие требования к уровню образования работников отрасли — в основном высшее профессиональное образование по квалификации „дипломированный специалист“ или „магистр“. Однако в настоящее время, по данным статистики, около 200 тыс. учителей, подавляющее большинство воспитателей, педагогических работников учреждений дополнительного образования детей не имеют требуемого уровня образования. В связи с этим предлагается сохранить за такими работниками занимаемую должность и соответствующий уровень оплаты по результатам аттестации, подтверждающим соответствие уровня квалификации занимаемой должности или выполняемой работе.

Новая система оплаты труда работников образования включает диапазоны окладов (ставок) по квалификационным уровням профессиональных квалификационных групп работников, перечень

компенсационных выплат и перечень стимулирующих выплат.

В основу установления диапазонов окладов (ставок) по квалификационным уровням положена действующая тарифная сетка.

Группировка должностей работников по квалификационным уровням и применение установленных в настоящее время по каждой должности разрядов ЕТС соответствующих размеров окладов (ставок) позволило продифференцировать оплату труда работников образования по уровню квалификации, должностям и сложности работы.

В соответствии с Трудовым кодексом, применяется понятие базовых окладов (ставок). Базовый оклад (ставка) — это минимальный оклад (ставка) работника образовательного учреждения, осуществляющего профессиональную деятельность на должности, входящей в соответствующую профессиональную квалификационную группу, без учета компенсационных, стимулирующих и социальных выплат. При установлении диапазонов окладов (ставок) по профессиональной квалификационной группе, включающей должности работников из числа профессорско-преподавательского состава и научных работников, к которым предъявляются требования о наличии ученой степени и (или) ученого звания, в базовые оклады включены существующие надбавки за должности доцента и профессора.

Минимальный размер базового оклада (ставки) устанавливается на уровне минимального размера оплаты труда — 2 тыс. рублей. В модели указанный размер применяется в отношении первого квалификационного уровня по профессиональной квалификационной группе, включающей должности работников, которые не требуют наличия профессионального образования.

В рамках модели разработаны:

- распределение должностей работников образования по квалификационным группам и уровням;
- перечень выплат стимулирующего характера и доплат, применяемых в рамках новой системы оплаты труда;
- проекты документов по внедрению новой модели оплаты труда в образовании.

Таким образом, соблюдение предлагаемых принципов позволя-

ет сформировать универсальную модель новой системы оплаты труда, гибко реагирующую на повышение качества педагогического труда.

11.3. Оценка доступности высшего образования

Одной из основных целей социальной политики государства на современном этапе объявлен переход к субсидиарной модели государства. Это означает доступность и бесплатность для всех граждан базовых социальных услуг, прежде всего образования и здравоохранения; перераспределение социальных расходов государства в пользу самых уязвимых групп населения при одновременном сокращении помощи обеспеченным семьям; сокращение социального неравенства; предоставление гражданам возможностей более высокого уровня социального потребления за счет собственных доходов. Безусловным приоритетом в области социальной политики признаются инвестиции в человека, для чего предусматривается опережающий рост ассигнований на цели здравоохранения, образования и культуры по сравнению с большинством других направлений государственных расходов. Модернизация страны опирается на модернизацию образования, на его содержательное и структурное обновление [78].

Одним из основных направлений развития высшего профессионального образования является повышение его доступности. До настоящего времени доступность высшего образования рассматривалась, в основном, с позиций количественного изменения числа мест для поступления в вузы, а ее изменение характеризовалось динамикой показателя числа студентов на 10 тыс. человек, проживающих в Российской Федерации. Иными словами, чем больше в стране студентов, тем доступнее образование. С этой точки зрения доступность высшего образования в последние годы неуклонно росла, что характеризуется графиком, приведенным на рис. 11.7.

Следует однако учесть, что данный показатель характеризует не столько доступность, сколько масштабы высшего образования, а также позволяет проводить количественные сопоставления рос-

сийской системы с зарубежными системами высшего образования. Правда, доступность он тоже характеризует: чем больше студентов может обучаться в вузах, тем выше, при прочих равных условиях, доступность высшего образования.

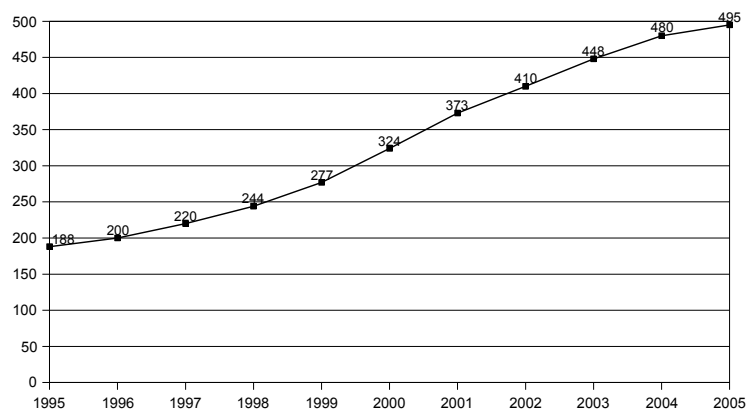


Рис. 11.7. Динамика показателя численности студентов на 10 тыс. человек населения (по данным [84])

Но все-таки категорию доступности образования нужно рассматривать как отражение или количественное определение возможности поступления граждан на обучение в учебные заведения в соответствии с их интересами и желаниями. Интересы и желания граждан (запросы) выражаются в их намерениях поступить в то или иное учебное заведение, т. е. в соответствии с действующим порядком приема — в поданных заявлениях. Поскольку число мест, как правило, меньше числа желающих их занять, то доступность образования может характеризоваться вероятностью, с которой гражданин может поступить на обучение. Вероятность поступления, в свою очередь, может быть определена как отношение числа мест для обучения к числу лиц, желающих занять эти места, т. е. как величина, обратная конкурсу на поступление в вузы.

В количественном выражении доступность может измеряться в процентах. Например, если на одно место претендует один абитуриент, то доступность образования составляет 100%, если четыре студента — 25%. Если показатель доступности превышает 100%, то имеет место недобор студентов на обучение, который может быть

интерпретирован как недостаток желающих или переизбыток учебных мест. Разумеется, такая оценка в достаточной мере условна, поскольку исходит из предположения, что этот самый абитуриент готов к поступлению (или считает себя готовым для поступления) и успешно сдаст вступительные экзамены. Это предположение, в свою очередь, базируется на допущении, что общее среднее полное образование дается в надлежащем качестве, а выпускник школы способен успешно сдать вступительные экзамены в вуз. Ну и, конечно, речь в данном случае идет о средней, абстрактной оценке доступности.

Повышение (снижение) доступности высшего образования и, соответственно, изменение численности поступивших на обучение в вузы происходит в двух случаях.

- 1) Если возрастает (снижается) число мест, на которые осуществляется прием на обучение.
- 2) Если сокращается (растет) число желающих обучаться на выделенных для этого местах.

Регулирование доступности высшего образования, таким образом, может осуществляться путем либо уменьшения числа мест для обучения, либо путем снижения числа желающих занять эти места.

В качестве граничных условий регулирования численности студентов и, соответственно, доступности образования можно выделить следующие.

- 1) Суммарный контингент студентов для отдельного вуза не может быть выше показателя, установленного в лицензии на право ведения образовательной деятельности. Следовательно, общая численность студентов по стране (региону) имеет верхнюю границу, определяемую суммой показателей предельного контингента, установленных в лицензиях, а прием студентов не может превышать разницу между предельным и фактическим контингентом студентов, определяемым в порядке, установленном в [88, 112].
- 2) Регулирование доступности образования в соответствии с данным выше определением может быть направлено только на студентов, принимаемых на первый курс обучения.

В качестве примечания можно указать на принципиальную воз-

возможность регулирования численности студентов, уже обучающихся в вузах. В рамках настоящей работы этот вариант специально не рассматривается, но может быть, в принципе, реализован в виде последовательности действий управленческого характера, связанных с изменением (ужесточением) порядка отчисления студентов за неуспеваемость. Важно отметить необходимость сохранения при этом действующего порядка расчета контингента студентов для определения объемов бюджетного финансирования. В противном случае, отчисление каждого студента будет приводить к сокращению финансирования, что может привести к обратному результату и, как следствие — к снижению качества обучения.

Возможны три основных направления (вектора) регулирования численности студентов: увеличение, уменьшение, стабилизация (сохранение достигнутого уровня). Регулирование может осуществляться во всех вузах, в отдельных вузах, в группах или видах вузов, по направлениям и (или) специальностям подготовки кадров, в социальных группах студентов, в регионах и др. Основные рычаги регулирования (факторы, посредством которых можно осуществлять регулирование) и характер их воздействия на численность студентов представлены в табл. 11.8.

В качестве наиболее действенных рычагов прямого действия на численность студентов можно выделить два:

- установление контрольных цифр (заданий) по приему студентов на обучение — прямое регулирование контингента, по сути — определение числа мест для обучения;
- установление лицензионных требований к условиям осуществления образовательного процесса, т. е. задание верхней границы возможностей вуза по численности обучающихся и, как следствие, определение возможностей приема на первый курс.

Таблица показывает, что семь из десяти факторов оказывают прямое воздействие на показатель численности студентов в части приема на первый курс обучения и вследствие этого на изменение численности учащихся по всем учебным заведениям. Под увеличением того или иного фактора следует понимать адекватное содержанию этого показателя изменение. Например, установление кон-

11.3. Оценка доступности высшего образования

контрольных цифр приема в случае увеличения означает простое увеличение контрольных цифр. Увеличение фактора „Изменение порядка финансирования“ представляет собой такое изменение условий финансирования, которое ведет к увеличению его объема.

Таблица 11.8. Основные факторы регулирования и характер их воздействия на численность студентов

<i>Рычаг</i>	<i>Характер воздействия</i>
1. Установление контрольных цифр приема на обучение	Абсолютное значение верхней границы приема на бесплатное обучение
2. Установление государственного задания (заказа) на подготовку кадров	Абсолютное значение верхней границы приема на бесплатное обучение
3. Установление условий приема на обучение	Установление показателя „отсечения“ претендентов на обучение
4. Установление лицензионных требований	Абсолютное значение верхней границы общей численности обучающихся
5. Установление условий выдачи лицензии, аккредитации	Два состояния: есть или нет лицензия, аккредитация
6. Изменение модели финансирования (объекта регулирования)	Степень зависимости финансирования от численности студентов
7. Выделение субсидий на обучение и (или) проживание	Абсолютное значение численности обучающихся (на платных местах)
8. Гарантии трудоустройства	Условие, которое может увеличить конкурс на обучение
9. Информирование о потребности рынка труда в специалистах	Условие, которое может увеличить конкурс на обучение
10. Реализация программ поддержки вузов и (или) студентов	Условие, которое может увеличить конкурс на обучение

Направление влияния рычагов для различных вариантов регулирования численности студентов в вузах приведены в табл. 11.9.

Не включенный в таблицу фактор „Установление условий перехода из одного учебного заведения в другое“ не влияет на изменение доступности образования в целом. Однако его следует учитывать при осуществлении анализа возможностей регулирования численности в отдельных учебных заведениях и (или) по отдельным направлениям и специальностям.

Обращает на себя внимание группа факторов, которые, с моей точки зрения, оказывают обратное воздействие на численность обучающихся. К этим факторам относятся установление условий приема на обучение, установление лицензионных требований, установление условий аккредитации.

Таблица 11.9. Влияние изменения факторов регулирования на изменение численности студентов

Фактор	Влияние изменения фактора на показатель численности студентов		
	Увеличение	Уменьшение	Стабилизация
1. Установление контрольных цифр приема на обучение	Увеличение	Уменьшение	Сохранение
2. Установление государственного задания (заказа) на подготовку кадров	Увеличение	Уменьшение	Сохранение
3. Установление условий приема на обучение	Уменьшение	Увеличение	Сохранение
4. Установление лицензионных требований	Уменьшение	Снижение	Сохранение
5. Установление условий аккредитации	Уменьшение	Увеличение	Сохранение
6. Изменение порядка финансирования (объекта регулирования)	Увеличение	Снижение	Сохранение
7. Выделение субсидий на обучение и/или проживание	Увеличение	Уменьшение	Сохранение
8. Гарантии трудоустройства	Увеличение	Уменьшение	Сохранение
9. Информирование о потребности рынка труда в специалистах	Увеличение	Уменьшение	Сохранение
10. Реализация программ поддержки (объекта регулирования)	Увеличение	Увеличение	Сохранение

Установление условий приема на обучение предполагает возможность их ужесточения, например, через установление более высокого порогового значения результата единого государственного экзамена, сокращающего возможности учащимся для поступления в вузы. Обратная ситуация будет наблюдаться в случае снижения требований к поступающим, вследствие чего большее число желающих смогут пройти вступительный конкурс. Ужесточение (повышение) лицензионных требований к образовательному учреждению приведет, в общем случае, к сокращению предельного контингента студентов и, следовательно, сократит возможности приема на первый курс. Образование, следовательно, станет менее доступным. Указанные факторы могут быть отнесены к регуляторам прямого действия.

Повышение требований к аккредитации может иметь последствия, аналогичные фактору лицензирования. Но действие этого

фактора несколько менее определено, поскольку само по себе на возможности вуза в приеме студентов не влияет, но может повлиять на выбор студентов, т. е. на численность желающих поступить в вуз, не получивший аккредитации. Этот фактор, следовательно, можно отнести к косвенным регуляторам.

Следует отметить, что указанные факторы влияют не только на конечное значение приема, но и друг на друга. Например, при увеличении контрольных цифр приема выделение субсидий (имеются в виду субсидии для оплаты обучения) может уменьшиться, поскольку создается больше возможностей для бесплатного обучения и снижаются возможности приема на платное обучение. В границах предельного контингента увеличение бесплатного приема, естественно, снижает возможности платного. В свою очередь, увеличение субсидий может повлиять на контрольные цифры в сторону их уменьшения, поскольку предполагает увеличение возможностей приема на платное обучение, естественно, за счет бесплатного. Аналогично можно характеризовать и взаимовлияние других факторов.

На основе определения факторов и их влияния на доступность образования была построена математическая модель доступности [12] высшего образования. Выводы, сделанные по результатам модельных расчетов, оказались в некотором отношении парадоксальными. В частности, меры, которые в рамках модернизации образования направлены на повышение его доступности — образовательные субсидии и кредиты, — на самом деле доступность сокращают. Разумеется, модель нуждается в дальнейшей доработке и апробации на более обширном материале, но даже первые результаты ее применения обнадеживают.

В самом простейшем варианте использование предложенного подхода оценки доступности высшего образования можно проиллюстрировать на примере реальных статистических данных о приеме на обучение в вузы (табл. 11.10). Для расчетов использовались данные о приеме на очную форму обучения по всем высшим учебным заведениям [84].

Результаты расчета величины доступности высшего образования по приведенным данным показывают следующее.

Таблица 11.10. Оценка доступности высшего образования

<i>Год</i>	<i>Подано заявлений на 100 мест</i>	<i>Доступность</i>
1995	184	0,54348
1996	187	0,53476
1997	188	0,53191
1998	194	0,51546
1999	190	0,52632
2000	187	0,53476
2001	183	0,54645
2002	189	0,52910
2003	194	0,51546
2004	203	0,49261
2005	203	0,49261

Более наглядно изменение оценки доступности можно представить на рис. 11.8.

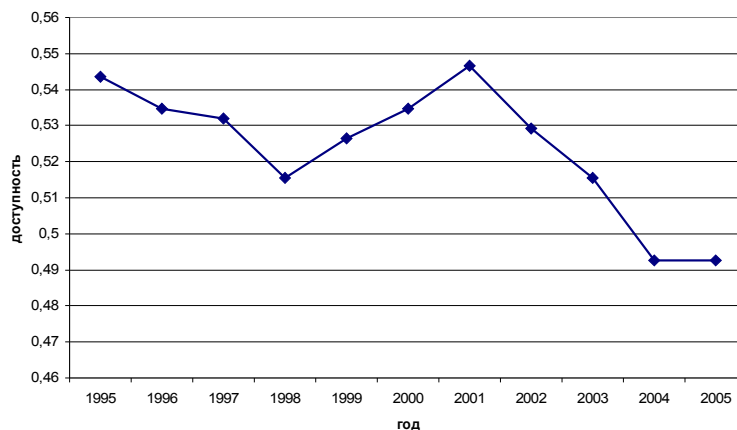


Рис. 11.8. Изменение доступности высшего образования

График показывает, что доступность высшего образования, в течение последних 10 лет сохраняла некоторую общую тенденцию к снижению, что никак не соответствует одному из важнейших направлений государственной политики в этой сфере. Для более точных оценок необходимо, конечно, определять доступность по отдельным образовательным учреждениям, регионам или даже отдельным направлениям и специальностям подготовки.

Введение в расчеты дополнительных факторов оказывает влияние на оценку доступности образования, причем не обязательно положительно. Например, образовательное субсидирование, которое рассматривается как один из важных факторов повышения доступности, как раз доступность снижает, поскольку увеличивает прием на платные места, сокращая число бесплатных мест в условиях лицензионного ограничения на численность учащихся.

Предложенный подход и разработанная на его основе математическая модель позволяют учитывать влияние ряда факторов на величину доступности образования.

Разумеется, представлен только один из возможных подходов к оценке доступности образования, в разработке которого автор принимал непосредственное участие. Для интересующихся этой проблемой можно рекомендовать ряд публикаций [39, 58, 79, 165].

