
Лекция 1. Введение в учебный курс

Определение экономики образования. Образовательная услуга: что такое услуга, форма и содержание образовательной услуги. Особенности образовательной услуги, как товара: образовательная услуга как частное и общественное благо, внешние эффекты образовательной услуги, асимметрия информации.

1.1. Введение

В последние годы проблемы образования не только вышли „на передовые позиции“ реформирования (это бывало и раньше, причем с определенной регулярностью, что легко проследить по истории), но и стали предметом активного обсуждения. Участвуют в нем работники системы образования, органов управления образованием разных уровней, учащиеся, родители, политики. Связано это с тем, что так или иначе проблемы образования касаются едва ли не всего населения страны. Все мы либо сами учимся, либо учатся наши дети и (или) внуки, родственники, знакомые работают в образовательных учреждениях и т. д. и т. п. Стало общим местом критиковать содержание и качество образования, низкие оклады учителей и преподавателей, говорить о постепенном или даже резком отставании нашего образования от западных стран, низком материальном обеспечении учебного процесса. Основной причиной такого положения практически все называют, в первую очередь, недостаточное финансирование образования, дружно предлагая властям на всех уровнях увеличить в 2 (3–4–5 раз и т. д., кто

и на сколько может решиться) расходы на образование. Одновременно со стороны контрольных органов неоднократно раздаются заявления о нецелевом расходовании бюджетных средств, выделяемых на образование, что иногда воспринимается как разбазаривание средств, если не сказать больше. В свою очередь финансовые органы указывают на наличие остатков неизрасходованных средств на счетах образовательных учреждений, что воспринимается как „перерефинансирование“.

Все это так, все это более или менее справедливо. Только вот при осмыслении таких разных претензий неизбежно возникают, казалось бы, простые вопросы:

- почему на систему образования нужно тратить общие деньги и что общество получает взамен;
- сколько денег нужно системе образования для того, чтобы она достигла высокого уровня, какого именно уровня она должна достичь и в какие сроки;
- на что именно нужно потратить выделяемые деньги, а если их будет недостаточно, то как лучше распорядиться теми средствами, которые имеются, и кто это должен определять;
- как именно нужно расходовать деньги;
- какой результат будет или должен быть получен.

Для того чтобы ответить на эти вопросы, нужно по крайней мере представлять:

- что должна и что способна делать система образования;
- чем определяются ее потребности в ресурсах;
- как учебные заведения взаимодействуют между собой, с государством, с другими субъектами;
- как система образования получает и расходует ресурсы, на что и т. п.

В большинстве случаев мало кто даже из активно обсуждающих проблемы образования задумывается над этими вопросами. Но без ответа на них или хотя бы представления об ответе все рассуждения по поводу образования становятся, мягко говоря, беспочвенными.

Обсуждение в первую очередь касается трех основных вопросов, точнее, проблем:

- доступности качественного образования;
- качества образования;
- эффективности использования ресурсов.

Достаточно посмотреть материалы заседания Государственного Совета Российской Федерации „О развитии образования в Российской Федерации“ [78] и Концепцию модернизации российского образования на период до 2010 г., одобренную распоряжением Правительства Российской Федерации от 29 декабря 2001 г. № 1756-р, а теперь еще и Федеральную целевую программу развития образования, в которых именно эти проблемы рассматриваются в качестве основополагающих при формировании государственной политики в сфере образования.

Обсуждения сводятся к констатации необходимости повысить, поднять, улучшить. Что именно — см. выше. Собственно, саму постановку можно бы и не обсуждать вовсе. Спорить, на мой взгляд, тут не о чем. Действительно, нужно и поднять, и улучшить. Основные же столкновения мнений происходят в сфере выбора средств улучшения, определения необходимых для этого ресурсов и, реже, в том, как определить, что улучшение произошло и насколько улучшилось положение с указанными проблемами. Количественное определение степени улучшения того или иного элемента образования, несмотря на очевидную его необходимость, постоянно ускользает от внимания исследователей. Видимо, вопрос этот не так прост и решению пока не поддается.

Нетрудно видеть, что основное содержание поставленных проблем так или иначе касается ресурсного обеспечения образования, правильного (рационального, оптимального, обоснованного, целевого и т. п.) использования ресурсов и соотнесения полученных результатов с затратами. Все это уже привычно относится к сфере экономики образования. Но только ли ресурсными проблемами ограничена эта сфера? Чтобы ответить на этот вопрос, начнем изучение экономики образования с повторения некоторых первичных понятий, так, чтобы было ясно, что именно мы собираемся изучать.

1.2. Объект и предмет экономики образования

Образование как термин обычно рассматривается в двух основных смыслах:

- как совокупность знаний, умений и навыков, которыми обладает человек (уровень образования, квалификация, иногда даже употребляется сокращение ЗУН);
- как обособленная сфера деятельности, в которой человека обучают, т. е. формируют у него совокупность знаний, умений и навыков.

Как совокупность знаний, умений и навыков образование может в определенном смысле рассматриваться в качестве результата деятельности обособленной сферы. Это то, что формируется у человека, прошедшего в той или иной форме через эту самую обособленную сферу деятельности в качестве обучающегося. Сами знания, умения и навыки у человека при этом могут называться по-разному: способностью к труду, рабочей силой, человеческим потенциалом, человеческим капиталом.

Следует отметить, что существует и так называемое самообразование, когда человек самостоятельно формирует у себя знания, умения и навыки, не проходя через сферу образования. Правда, совсем миновать ее, даже в этом случае, не удастся. Во-первых, знания и навыки, находясь „внутри“ человека, требуют подтверждения: оценки, сертификации, удостоверения и т. п. Это делает сфера образования (правда, может делать и другая сфера). Во-вторых, для самообразования используются такие „продукты“ сферы образования, как учебники, учебные пособия, методические материалы и т. д. В третьих, без помощи учителя (преподавателя, наставника, без создания своего рода ячейки сферы образования в лице учителя и ученика) самообучение, в принципе, возможно, но осуществляется с гораздо большими затратами времени и других ресурсов. Да и не всякому делу можно обучиться самостоятельно. Поэтому с точки зрения общества создание обособленной сферы образования представляется совершенно обоснованным.

Образование как обособленный вид деятельности возникло давно. В качестве побудительных мотивов к этому в самом общем ви-

1.2. Объект и предмет экономики образования

де можно выделить наличие потребности личности в повышении своего уровня и наличие общественной потребности в образованных людях. Человек стремится к знаниям, а общество (в лице государства) стремится иметь в себе образованных людей, которые могут осознанно выполнять свои обязанности. Образованный человек лучше приспособлен к жизни в обществе, что не может не оцениваться обществом положительно.

Считается, что в XX в. образование непосредственно „связалось“ с производством. До этого оно выполняло главным образом педагогические и культурологические задачи (обучение людей для сохранения культурной и религиозной преемственности), не оказывая заметного влияния на производство, в котором преобладал по преимуществу простой труд, и не выделяясь в самостоятельную отрасль. Подготовка кадров для производства не требовала значимых затрат, т. е. не создавался сегмент спроса и предложения на обучение. Увеличение доли занятых умственным трудом, усложнение производства, потребовали увеличения численности подготовленных работников и, как следствие, выделения образования в самостоятельную сферу деятельности [167].

Разумеется, можно и не соглашаться с таким подходом, указывая на то, что значимость подготовленных и обученных людей адекватно оценивали еще в начале второго тысячелетия нашей эры (а может быть, и значительно раньше). Недаром именно в это время, как отмечается в трудах по истории высшего образования [51], начали создаваться и развиваться европейские университеты как своего рода реакция на развитие государственности, городов, ремесел, торговли и прочего. Университеты невозможны без развитой системы „доуниверситетского“ образования. Это уже можно рассматривать как выделение (обособление) образования в самостоятельную сферу деятельности со своими особенностями, отношениями, в том числе и по поводу ресурсов, специфическими формами организаций, осуществляющих образовательную деятельность. С этой точки зрения можно предположить, что связь производства и образования начала формироваться несколько (если не сказать — существенно) раньше. Другое дело, что масштабы этой связи достаточно долгое время оставались незначительными и расширялись по

мере развития производства. Промышленный бум XIX–XX вв. вызвал соответствующий бум и в образовании, сформировал потребность в обученных людях, причем обученных в разной степени, по разным специальностям, с высоким уровнем общего образования. Это привело к развитию образовательной сферы и позволило говорить о необходимости соответствия образования потребностям экономики.

Можно, конечно, и здесь несколько поспорить, говоря о том, что именно развитие образования вызвало промышленный рост. Сейчас так прямо и говорят, что образование является важнейшим фактором развития экономики, приводя пример Японии, стран Европы и других стран, указывая, по существу, на первичность образования по отношению к экономике. Приведем только одно соображение, которое позволит „прояснить ситуацию“. Для того чтобы дать импульс развитию экономики (или производства), достаточно нескольких образованных людей. Но чтобы появилось несколько образованных людей, способных дать этот импульс в виде создания новых производств, технологий, изделий и прочего, необходимо обучать существенно большую массу людей, из числа которых эти способные люди могут выделиться. Кроме того, обеспечивать функционирование новых производств должны люди, которые могут и умеют это делать, т. е. обладающие необходимыми знаниями, умениями и навыками. Следовательно, без образования говорить об экономическом росте не приходится. И в этом смысле можно говорить о первичности образования, его приоритетности для целей развития экономики.

Как всякая определенная сфера деятельности, образование обладает и „своей экономикой“. На сегодняшний день существует достаточно много определений экономики, базирующихся в конечном счете на первоначальном значении этого термина — „искусстве ведения домашнего хозяйства“ (перевод с греческого). Анализируя содержание этого понятия (даже в его „первоначальном“ значении), каждый сможет сформулировать для себя множество отличительных черт, характеризующих экономику. Воспользуемся тем, что уже сделано, и рассмотрим, например, определение экономики, данное в Большой Советской Энциклопедии [20, с. 602], в котором

1.2. Объект и предмет экономики образования

термин „экономика“ определен в трех основных вариантах его применения.

1. Совокупность отношений по поводу производства, распределения, обмена и потребления, сложившихся в том или ином обществе, на том или ином историческом этапе.
2. Народное хозяйство данной страны или его часть, включающая соответствующие отрасли и виды производства.
3. Отрасль науки, изучающая производственные отношения или их специфические стороны в определенной сфере общественного производства и обмена.

Иначе говоря, экономика как понятие используется для обозначения отношений по поводу производства, распределения, обмена и потребления благ, разных субъектов этих отношений и науки, которая изучает эти отношения. Отсюда, кстати, следует и множество возможных уровней экономики как науки: макроэкономика — изучение отношений на уровне народного хозяйства, микроэкономика — изучение отношений на уровне отдельного субъекта и т. д.

Существуют и другие определения. В частности, экономика рассматривается как поведенческая наука, т. е. наука о том, что определяет поведение домашних хозяйств, фирм и государства, когда они принимают экономические решения [67, с. 22].

Экономика — это дисциплина, изучающая, каким образом общество с ограниченными дефицитными ресурсами решает, что, как и для чего производить. Различаются: позитивная экономика, изучающая и объясняющая то, что есть, и дискриптивная экономика, предлагающая рецепты действий, основанные на субъективных оценках [161, с. 1].

Экономикс исследует проблемы эффективного использования ограниченных производственных ресурсов или управления ими с целью достижения максимального удовлетворения материальных потребностей человека. . . Проблемы этой науки обычно изучаются не с индивидуальной, а с общественной точки зрения. Производство, обмен и потребление товаров и услуг рассматриваются в ней не с позиций банковского счета отдельного человека, а с позиций общества в целом. Экономикс — это наука об эффективности, эффективности использования редких ресурсов. Поэтому эко-

номикс можно рассматривать как „общественный“ взгляд на экономику [68, с. 18–19, с. 38].

Примеры такого рода можно продолжить. Не задаваясь целью сконструировать свое определение науки экономики, отметим, что в основе всех определений лежит одно и то же содержание: изучение того, как некий субъект ведет хозяйство с наибольшей пользой для себя. В качестве субъекта, ведущего хозяйство, может выступать отдельный человек, группа людей или организаций, государство или его обособленная часть — регион.

Можно сказать, что экономика как наука изучает отношения, в которые вступают между собой субъекты по поводу ведения „своих“ хозяйств и получения необходимых результатов, и действия, которые эти субъекты предпринимают в рамках этих отношений. Ведение хозяйства предполагает, что субъект, осуществляющий эту деятельность, взаимодействует с другими субъектами (вступает с ними в отношения) по поводу производства, распределения, обмена и потребления результатов ведения хозяйства — благ. Эти отношения называются экономическими. При этом благом может выступать любой объект, материальный и (или) нематериальный, способный удовлетворить определенные потребности¹.

Наука экономика может изучать отношения ведения всего хозяйства в целом или какой-либо его части, называемой сферой или отраслью.

Сферы экономики определяются как области экономической деятельности, которые отличаются друг от друга единством и однотипностью выпускаемого продукта, однотипностью ресурсов и технологий, объединяют в себе субъектов по признаку однотипности осуществляемой ими деятельности. С этой точки зрения в сферу образования, например, можно включать не только все учебные заведения, но и преподавателей, осуществляющих свою деятельность частным образом, семьи, осуществляющие воспитание детей. И если обратиться к истории образования, то его (образование) можно называть сферой буквально „с самого начала“ функционирования учебных заведений: однотипность ресурсов, технологий и результатов всегда была налицо.

¹Определение блага можно посмотреть, например, в [65, с. 47–49].

1.2. Объект и предмет экономики образования

Отрасль определяется практически так же, как и сфера, только по признаку объединения юридических лиц, производящих однотипную продукцию. Отрасль административно объединяет субъектов в рамках определенной управленческой структуры, например, министерства или ведомства. Применительно к образованию отраслью можно считать совокупность образовательных учреждений, находящихся в ведении Министерства образования и науки Российской Федерации. Поэтому уже давно обсуждается, а в настоящее время и решается проблема отнесения всех государственных образовательных учреждений к ведению одного органа управления для восстановления единства отрасли. Разумеется, это не совсем строгое определение. Оно позволяет лишь проиллюстрировать наличие различий в терминах „сфера“ и „отрасль“.

Сфера считается более общим понятием, нежели отрасль, поскольку может объединять в себе несколько отраслей. Примером такого рода может служить социальная сфера, объединяющая в себе пенсионное обеспечение, культуру, образование, здравоохранение и др. Каждая из этих входящих в социальную сферу частей может рассматриваться в качестве отрасли (части сферы) и, одновременно, может рассматриваться в качестве самостоятельной сферы.

Таким образом, экономика образования может быть определена как наука, изучающая отношения, связанные с производством, распределением, обменом и потреблением благ, создаваемых в сфере образования (как части народного хозяйства страны) и (или) в частях сферы образования: в отрасли „образование“, в части отрасли или сферы, например, только в образовательных учреждениях общего образования. Разумеется, существуют и иные точки зрения на содержание экономики образования.

В качестве предмета экономической теории обычно называют экономические отношения в обществе. Экономическая теория — это наука о системах экономических отношений в обществе, отвечающая на вопросы:

- что собой представляет экономическая система, как она устроена, каковы ее основные структурные элементы, цели и формы движения;

- как функционирует экономическая система, как взаимодействуют ее элементы в процессе функционирования и какое влияние оказывает на состояние системы принятие экономических решений;
- как система экономических отношений взаимодействует с другими сферами общества и, прежде всего, с социальной сферой и политикой.

Исходная задача всякой теории — выделить и изучить объект на предмет определения его свойств. Соответственно, исходной задачей экономики образования можно считать выделение сферы образования в качестве объекта и изучение (исследование) его свойств на предмет определения их общих и специфических черт, признаков, отличий.

Предмет, который должна изучать экономика образования, и решаемые при этом задачи определялись неоднократно. Можно привести несколько примеров таких определений.

В частности, „одна из главных задач экономики образования состоит в том, чтобы более детально раскрыть экономическую сторону материальных условий, необходимых в каждый данный момент для достижения определенного образовательного уровня членов общества. Данная задача должна решаться с учетом общего состояния экономики страны, с учетом тех ресурсов, которые могут быть выделены на нужды образования. . . Экономика образования. . . исследует движение материальных и денежных средств, направляемых обществом на расширенное воспроизводство квалифицированной рабочей силы через систему образования. . . “ [42].

Предметом экономики образования как науки является специфика производительных сил и производственных отношений в отрасли, создающей образовательные услуги и удовлетворяющей потребности личности и общества в них при ограниченных ресурсах, выделяемых на эти цели. Она исследует и выявляет особенности действия экономических законов и категорий в сфере обучения и воспитания подрастающего поколения, подготовки квалифицированной рабочей силы, повышения образовательного и культурно-технического уровня населения [167, с. 71].

1.2. Объект и предмет экономики образования

Непосредственным предметом изучения экономики социальной сферы являются теоретические и практические проблемы, связанные с управлением, планированием, финансированием, оплатой труда, структурой, системой организации этой сферы [171, с. 18].

Предметом экономики социальной сферы являются особенности процессов, отношений, институтов, связанных с соизмерением затрат и результатов в вышеуказанных отраслевых системах (здравоохранение, физкультура и спорт, образование, культура, социальное страхование, пенсионное обеспечение). Двудеиной задачей экономики социальной сферы является:

- дать целостное представление о теоретических принципах организации, финансирования, хозяйствования в отраслях социальной сферы в условиях рыночной экономики;
- охарактеризовать специфику их организации и экономического устройства в России и перспективы их реформирования в переходный период [164, с. 9].

Несмотря на видимые различия в приведенных определениях, они являются практически идентичными:

- в их основе содержится единое представление об экономике как науке, изучающей отношения ведения хозяйства;
- сфера ведения хозяйства ограничена либо только сферой образования, либо социальной сферой, включающей образование в качестве составной части;
- в качестве предмета изучения, вне зависимости от определения, выбраны экономические отношения. Даже в том случае, если предметом формально определены особенности или проблемы этих отношений, все равно изучаются именно отношения в сопоставлении с аналогичными или подобными отношениями в других сферах.

Таким образом, объектом изучения экономики образования как науки можно считать сферу образования (или ее отдельные части), а предметом изучения — отношения, складывающиеся (сложившиеся, формируемые, формирующиеся и т. д.) в этой сфере по поводу производства, распределения, обмена и потребления создаваемых в ней благ.

Опираясь на определение С.В. Шишкина [164, с. 12–13], образование можно отнести к социальной сфере наряду со здравоохранением, физической культурой и спортом, культурой, социальным обслуживанием и социальным обеспечением, жилищным хозяйством, социальным страхованием и пенсионным обеспечением. Отрасли социальной сферы характеризуются следующими общими признаками:

- предоставляют блага, в основном в форме услуг, предметом воздействия которых являются люди и возможности их повседневной жизнедеятельности;
- потребление предоставляемых благ имеет значительные внешние эффекты, т. е. потребление услуг вызывает последствия не только для самого потребителя, но и для других людей, непосредственно этих услуг не потребляющих;
- деятельность этих отраслей является объектом систематического применения ценностных (невещественных, неовещественных, неопределенных или неопределимых количественно) оценок. Иначе говоря, деятельность оценивается в первую очередь с точки зрения пользы для всех людей, всего общества или существенной его части, при этом эта самая польза определяется в качественных терминах (например, растет терпимость в обществе, культурный и образовательный уровень). Можно ехидно добавить, что все с этим соглашаются, но на вопрос „а на сколько растет?“, ответить затрудняются.

Рассмотрим эти признаки более детально.

Отрасли социальной сферы имеют своим непосредственным адресатом людей, их материальные, физические и духовные возможности. В частности, образование обеспечивает освоение людьми знаний и умений. С остальными отраслями этой сферы, на мой взгляд, все тоже достаточно понятно, хотя и вызывает некоторые вопросы. Жилищное хозяйство, например, предоставляет услуги по эксплуатации жилищ, обеспечивающие воспроизводство материальных условий повседневной жизнедеятельности людей (водоснабжение, отопление, освещение и т. д.). Непосредственная деятельность этой сферы направлена все же не на людей, а на материальные условия их жизнедеятельности и, строго говоря, обес-

1.2. Объект и предмет экономики образования

печивает (восстанавливает) нормальное состояние материальных объектов. Это может характеризоваться и как материальное производство. Объем предоставляемых услуг в этой части может быть количественно определен, разумеется. Но может ли кто-нибудь сказать, насколько ценно горячее водоснабжение или вывоз мусора для проживающих в доме? Для этого приходится использовать качественные, ценностные оценки, поскольку речь идет уже не о предмете, на который воздействует эта сфера деятельности, а о вторичном результате в виде влияния на человека последствий такого воздействия. Следует, правда, отметить, что практически то же самое можно сказать и про материальное производство, также имеющее в конечном итоге „человеческую“ направленность.

Считается, что отрасли социальной сферы характеризуются наличием выраженных внешних эффектов. Потребление их благ теми людьми, кому они непосредственно адресованы, сказывается и на тех людях, кто этих благ непосредственно не потребляет. Классическим примером такого рода считается (и во всех учебниках приводится) здравоохранение. Профилактика заболеваний и медицинская помощь заболевшим людям оказывают позитивное воздействие не только на тех, кто получает эти услуги (даже и за плату), но и на других лиц, не получающих и не оплачивающих этих услуг, сокращая риск и масштабы заболеваемости населения. Всеобщая грамотность дает огромный эффект для функционирования всего общества и развития экономики. Культурная деятельность способствует распространению и освоению людьми социальных ценностей, консолидирующая общество.

Правда, практически то же самое можно сказать и о многих других (если не о всех) благах, не относящихся к „продукции“ отраслей социальной сферы. Например, потребление произведенных промышленностью или сельским хозяйством пищевых продуктов несет существенный внешний эффект — сытый человек представляет меньшую социальную опасность для голодных, не потребивших эти продукты, а мощное промышленное производство, кроме всего прочего, успокаивает нацию (оборонный потенциал, рабочие места, наличие товаров и т. д.) и повышает уровень самосознания.

Отрасли социальной сферы постоянно выступают объектом ценностных оценок со стороны государства и общества. Например, конституции многих стран относят доступность медицинского обслуживания, образования, культурных благ к числу неотъемлемых прав человека. Применительно к сфере образования, это особенно заметно при изучении программных документов, связанных с развитием образования. Обращает на себя внимание постановка качественных целей развития (повысить качество, доступность, эффективность и т. п.) часто без какой-либо их количественной определенности. Поэтому и оценка степени достижения подобных целей остается, мягко говоря, качественной (ценностной).

Следует добавить, что сама по себе ценностная оценка мало что дает, поскольку носит, скорее, характер декларации. Достаточно сравнить конституционные гарантии в России в настоящее время и лет тридцать назад, а особенно — их реализацию. Более важна количественная составляющая этой ценностной оценки, т. е. степень доступности того же образования или уровень здоровья нации.

Отсутствие количественной оценки может быть не только следствием ее принципиальной невозможности в силу каких-то внутренних особенностей той или иной сферы деятельности (на это, кстати говоря, указывают некоторые авторы, правда, не столь категорично, но без каких-либо обоснований своей позиции), но и просто неразработанности инструментальных средств такой оценки. Ведь количественная оценка по ряду позиций вполне возможна. Возьмем, например, совершенно определенный количественный показатель продолжительности жизни, характеризующий в числе прочего, пусть и косвенно, состояние здравоохранения. А это уже количественная характеристика определенной отрасли, аналогичная другим отраслям, не относимым к социальной сфере. Тем не менее в практической деятельности для характеристики отраслей социальной сферы используются в первую очередь именно качественные характеристики, что является одним из важных ее (сферы) признаков (особенностей).

Основной причиной применения к социальной сфере качественных оценок является отсутствие, как правило, вещественной формы результата ее деятельности, выступающего в виде услуги.

1.3. Образовательная услуга

Большинство исследователей (не все) согласны с тем, что деятельность в сфере образования является деятельностью по оказанию услуг.

Наиболее подробно проблемы содержания образовательной услуги исследованы В.В. Чекмарёвым, утверждающим, что именно по поводу производства услуги складываются все экономические отношения в сфере образования. Образовательная услуга является продуктом образовательного производства. По существу, в образовательной услуге, как процессе, создается человеческий капитал через индивидуальное потребление трудового потенциала производителя и индивидуальное производство трудового потенциала потребителя. В этой связи через призму образовательной услуги как экономической категории можно более точно определить понятие самого человеческого капитала. По отношению к человеку как носителю этого капитала можно говорить об индивидуализированных способностях в форме уже существующих знаний и навыков, которые еще может быть будут использованы в каких-либо трудовых процессах [162, с. 25, 62].

Определения образовательной услуги содержатся, в частности, в работах, В.М. Зуева [50], Е.Н. Жильцова [46], Е.Н. Попова [93], В.В. Чекмарёва [162] и др. К числу наиболее подробных можно отнести определение, данное В.П. Щетининым. Образовательные услуги определяются им как система знаний, информации, умений и навыков, которые используются в целях удовлетворения разнообразных образовательных потребностей личности, общества, государства. Образовательные услуги в первую очередь обеспечивают реализацию познавательных интересов обучающихся, удовлетворяют потребности личности в ее духовном, интеллектуальном развитии, создают условия для самоопределения и самореализации личности, для развития в человеке истинно человеческого. Вместе с тем эти услуги выражаются в обучении потенциальных (будущих) и нынешних работников, в формировании, сохранении и развитии их способности к труду; в специализации, профессионализации и росте квалифицированной рабочей силы. Так что, образовательные услуги непосредственно участвуют в воспроизводстве разно-

образных человеческих способностей к труду. Чем больше потребляется образовательных услуг, тем выше объем и качество освоенных знаний, умений и навыков, а потому возрастает качество рабочей силы. Само же это качество определяется не только тем, сколько и какого качества предоставлено образовательных услуг, а и количеством, и качеством собственного труда обучающегося в процессе потребления этих услуг, и степенью реализации личных способностей потребителя. Вот почему не следует отождествлять комплекс образовательных услуг, предоставленных обучающимся, с тем комплексом знаний, умений и навыков, которые ими приобретены. Если первый — продукт труда педагогов и обслуживающего персонала, то второй — продукт интегрированного труда педагогов и учащегося. Именно поэтому образовательные услуги, а не знания, умения и навыки выпускников являются продукцией образовательных учреждений [167, с. 35].

Осмысливая данные определения, можно выделить ряд характерных черт услуги:

- нематериальность;
- неотделимость от субъекта, оказывающего услугу;
- возможность потребления услуги только в процессе ее оказания;
- неэквивалентность услуги и результата ее потребления.

Рассмотрим эти черты более подробно.

Нематериальность услуги определяется тем, что саму по себе услугу нельзя выделить в некоей вещной форме. Например, нельзя каким-либо образом материализовать лекцию преподавателя или урок учителя в том виде и в том объеме, как они были проведены, не потеряв при этом какие-то составляющие. Разумеется, можно записать их в виде текста, но при этом будут утеряны визуальные и слуховые составляющие. Можно заснять занятия на видеокамеру, но будет, конечно, утеряна индивидуальная „настройка“ преподавателя на аудиторию, потеряна „живая реакция“ преподавателя на слушателей (учащихся) в случае воспроизведения записи в другой обстановке. Нельзя будет, например, задать вопрос преподавателю для уяснения материала. Материализованная услуга уже собственно услугой и не является, а относится к категории „об-

разовательных товаров“ (термин В.В. Чекмарёва — примеч. авт.). Отсюда, в частности, следует, что нельзя хранить и перемещать услугу, а также осуществлять с ней иные действия, возможные для материального объекта.

Неотделимость от субъекта, оказывающего услугу, по существу, можно рассматривать как невозможность создания услуги в виде какого-либо нематериального объекта, т. е. услуга оказывается, что очень важно, только в процессе деятельности субъекта, эту услугу оказывающего. Прекращение деятельности означает прекращение услуги. Иными словами, если учитель вышел из класса, то его деятельность по оказанию образовательной услуги прекратилась, и прекратилась (прервалась) сама услуга. Соответственно, потреблять можно только оказываемую услугу: прекращение услуги означает одновременно прекращение ее потребления. Учащиеся не могут получать от учителя знания и навыки, если учитель вышел из класса.

Самая интересная черта — это неэквивалентность услуги и результата ее потребления. На эту особенность обращают внимание немногие исследователи, хотя в образовании она, эта особенность, приобретает важное значение. Характеризуя образовательную услугу, можно сказать, что:

- учитель передает учащимся свои знания, умения и навыки, используя для этого доступные ему средства, приемы и методы, преобразуя имеющуюся у него информацию в формы, необходимые и удобные для ее усвоения учащимися;
- учащиеся воспринимают передаваемые знания в меру своих способностей и особенностей восприятия, формируя у себя (заметим — индивидуально, каждый в отдельности) свое представление о передаваемых учителем знаниях, свои индивидуальные знания, умения и навыки, формируют свой, новый образ воспринимаемой информации.

В процессе передачи знаний от учителя к учащемуся происходит двойное преобразование информации: первый раз в процессе передачи учителем (от собственных представлений в формы, доступные для восприятия), второй — в процессе усвоения учеником, т. е. от доступных для восприятия форм к собственным представле-

ниям учащегося. По оценкам специалистов по теории информации, каждое преобразование ведет к потере до 30% информации. Это означает, что собственные представления учащегося могут составить в итоге обучения менее 50% представлений учителя. Поэтому учитель и необходим для ученика, поскольку, используя множество форм, методов и приемов обучения, именно учитель сводит к минимуму эти изменения информации в ходе ее передачи ученику.

Разумеется, с этим утверждением можно спорить (по крайней мере, не соглашаться с размерами потерь информации), но сути дела это не меняет: даже самая лучшая книга оставляет разное впечатление у читателей. И совсем не обязательно оно совпадает с замыслом автора. Отсюда полученные или сформированные знания учащегося не эквивалентны знаниям учителя, не эквивалентны оказываемой образовательной услуге. Коротко говоря, усваивается не все и не так, как хотелось бы преподавателю и, может быть, самому учащемуся тоже.

Образовательная услуга (и любая другая тоже) является благом, поскольку приносит какую-то пользу тому, кто ее потребляет. И это дает основания для определения цены этой услуги, т. е. некоторого денежного эквивалента пользы, полученной потребителем.

Поскольку образовательная услуга выступает в качестве результата производства и объекта потребления, то совершенно логично выглядит представление в форме товарообмена процесса ее перемещения от производителя к потребителю (с одновременным потреблением). Иначе говоря, производитель услуги получает денежный эквивалент, а потребитель, заплативший деньги, получает нематериальное благо, представляющее для него некую пользу. Никакой разницы между куплей-продажей товаров в виде материальных объектов этот процесс, в общем виде, не имеет.

Вопрос возникает только об одном: что конкретно продается и покупается? Сказать — образовательная услуга, — это значит ничего не сказать, поскольку купля-продажа предполагает соизмеримость (эквивалентность, сопоставимость) пользы от получаемой услуги и той суммы денег, которая за нее уплачена. В конечном итоге происходит сопоставление полученного блага, в данном случае — образовательной услуги, с другими (не обязательно ана-

логичными) благами через посредство денежной оценки. Если вдуматься, вопрос этот не более, но и не менее (!) сложен, чем аналогичный, возникающий, например, при приобретении буханки хлеба. Сколько стоит эта буханка, если оценивать пользу, которую получает от нее человек? Экономическая теория, сопоставляя товары с другими товарами, использует относительную оценку, сложившуюся в результате множества операций по купле-продаже. Одна буханка хлеба, например, для человека по своему полезному эффекту сопоставима с одной поездкой в метро (13 руб. и 15 руб. в Москве в 2007 г.). Но при этом остается „как бы в стороне“ сама величина этого полезного эффекта и ее размерность, т. е. какова польза только от буханки хлеба. Следовательно, при купле-продаже образовательной услуги продается и, соответственно, покупается полезный результат этой услуги, сопоставимый с результатами приобретения иных товаров и услуг и в конечном итоге имеющий денежную оценку.

Не вдаваясь в подробности определения полезного эффекта от потребления, отметим, что в самом общем виде он может заключаться в воздействии блага на способности человека в двух основных направлениях:

- сохранении (восстановлении) способностей;
- наращивании (повышении) способностей.

И если под способностями (с экономической точки зрения, конечно) понимать „зарабатывание определенной суммы денег“, тогда потребление благ становится необходимым для того, чтобы зарабатывать либо постоянную, либо растущую сумму денег. Разумеется, это утверждение не следует относить к теоретическим откровениям, поскольку оно отражено в значительном числе работ, посвященных оценке экономического эффекта от получения образования (см., например, [40, 43, 139, 153, и др.]). Оно предназначено исключительно „для местного употребления“, для лучшего понимания содержания образовательной услуги.

С этих позиций услуги образования можно отнести к благам, потребляемым для наращивания способностей человека, т. е. для получения возможностей заработать больше денег. Отсюда, кстати, растет и „теория человеческого капитала“, поскольку внешняя

видимость расходования средств на повышение способностей (на образование) в виде повышения доходов весьма похожа на полученные прибыли на вложенный капитал.

Отвлекаясь на этот вопрос, можно отметить следующее. Капитал — это система, возникающая при соединении и взаимодействии трех элементов: средств труда, предметов труда и рабочей силы (самого труда). Результат действия такой системы заключается в создании прибыли, т. е. в процессе взаимодействия элементов создается нечто, превосходящее затраты на его создание. Каждый из этих элементов свойствами системы не обладает, поскольку в отдельности от остальных элементов не способен к созданию прибыли; через характеристику каждого отдельного элемента нельзя получить характеристику системы. Рабочая сила, человек со своими способностями, будучи элементом системы „капитал“, сам капиталом являться не может, его способности — тоже. Поэтому говорить о „человеческом капитале“ следует с известной условностью.

Поскольку, однако, человек с его способностями является ключевым субъектом системы „капитал“ (труд есть источник создания стоимости, наращивания результата сверх затрат), то повышение способностей человека ведет к повышению способности системы „капитал“ создавать необходимый результат. Отсюда, кстати сказать, следуют два важных замечания:

- 1) повышение способностей человека ведет к повышению результативности системы „капитал“, заинтересованности, если можно так сказать применительно к системе, капитала в расходовании средств на повышение способностей человека;
- 2) степень заинтересованности системы „капитал“ в расходовании средств на повышение способностей человека определяется соотношением этих расходов и приростом прибыли системы в результате этого повышения способностей.

На этих положениях, видимо, основываются и теория разделения затрат на образование, и существующие подходы к оценке его эффективности.

Таким образом, полезный эффект (благо) от образовательной услуги имеется как для самого человека в виде возможного прироста дохода, так и для системы „капитал“ также в виде возможного

(ожидаемого) прироста прибыли, получаемой системой от применения труда более высокого качества. Конечно, можно существенно расширить перечень полезных результатов образования, но, с моей точки зрения, для предмета изучения достаточно и указанных.

Вещной формы, как уже отмечалось, услуга не имеет. Прирост способностей человека пока что ничем не измеряется. Некоторые авторы, правда, рассматривают именно этот параметр в качестве результата образовательной услуги [24], хотя в качестве такого измерителя предлагается использовать время обучения: чем больше времени человек учился, тем выше его способности со всеми вытекающими экономическими последствиями. В качестве юмористической оценки такого подхода, можно отметить, что потенциал второгодника оказывается выше, чем отличника. Однако именно этот подход, с моей точки зрения, может дать и некое направление для нахождения того, что именно продается в качестве образовательной услуги. Во время обучения преподаватель, учитель в определенных специфических формах „демонстрирует“ свои знания, умения и навыки таким образом, что присутствующие при этом учащиеся повышают свои способности. Только ни в коем случае не следует понимать это утверждение, как раскрытие сущности педагогического труда. Он, наверняка, неизмеримо сложнее и глубже по своему содержанию. Но для данного случая важно именно то, что учитель делает „что умеет“, в течение определенного времени. Поэтому и образовательную услугу можно (но только можно!) рассматривать как расходование определенного времени учителя. Отсюда следует, что чем больше времени учитель посвящает „демонстрации“ своих способностей, тем бóльшую образовательную услугу он оказывает своим ученикам и тем бóльший прирост способностей они (эти ученики) у себя формируют или, точнее, могут сформировать. Но могут и не сформировать. И в этом смысле (но только в этом!) более длительное обучение „второгодника“ можно рассматривать как получение им более качественного результата образования, чем тот, который он получил за меньшее число лет обучения.

Для более отчетливого представления можно даже провести некоторые аналогии с услугами, например, артиста. Если испол-

няется отдельный номер, то именно в течение этого исполнения у зрителей формируется некое восприятие создаваемого художественного образа. Другое дело, что у разных людей образ может сформироваться разный. При исполнении нескольких номеров артист имеет больше возможностей воздействовать на аудиторию.

Несмотря на спорность такого утверждения, особенно с использованием приведенной аналогии, именно такой подход позволит в дальнейшем понять проблемы экономики образования, т. е. тех отношений, в которые вступают субъекты по поводу образовательных услуг. Конечно, не следует забывать и о самостоятельной работе учащихся, но она, с моей точки зрения, также в конечном итоге определяется временем, которое уделяет ей учитель, проверяющий, например, выполнение учащимся самостоятельных работ (заданий), и учащиеся.

Образовательную услугу можно рассматривать как демонстрацию в течение определенного времени способностей преподавателя. Приобретая (оплачивая) такую услугу, учащийся приобретает возможность присутствовать на этой демонстрации (оплата „места в зале“) и участвовать в ней, если такое участие предусматривается характером „демонстрации“.

Нельзя обойти вниманием и иную точку зрения на содержание образовательной деятельности. В частности, услуга представляется как действие, осуществляемое неким физическим или юридически субъектом в отношении другого субъекта — физического и (или) юридического лица. „Вуз, — утверждает автор, — . . . не оказывает студенту образовательную услугу, а ведет образовательную деятельность, вступая со студентом в образовательные отношения. Студент не обладает статусом потребителя образовательных услуг, а выступает в качестве субъекта образовательных отношений“ [49]. Вот только автор этого утверждения не уточняет, чем образовательные отношения отличаются от образовательной услуги: ведь в обоих случаях имеет место действие, осуществляемое одним субъектом в отношении другого. Образовательные отношения возникают по поводу. . . чего? А того, что преподаватель учит (оказывает услугу студенту), а студент учится, т. е. эту услугу потребляет и платит деньги или кто-то это делает за него.

Разумеется, отношения в образовании весьма специфичны: знания не столько передаются, сколько формируются, в этом процессе участвует не только преподаватель, но и учащийся. Однако при осуществлении купли-продажи эта специфика относится к сфере факторов, определяющих цену образовательной услуги, оказываемой преподавателем и потребляемой учащимся.

1.4. Особенности образовательной услуги как товара

Практически ни у кого нет сомнений или возражений относительно того, что образовательная услуга может продаваться и покупаться, как товар. Соответственно, на отношения купли-продажи образовательных услуг действуют все законы рыночных отношений и условия обеспечения устойчивости этих отношений:

- покупатели образовательных услуг должны иметь надежную информацию о происходящем на рынке, о ценах и качестве услуг у разных продавцов;
- для новых производителей образовательных услуг должны быть созданы возможности свободно и быстро войти и утвердиться на рынке;
- не должно существовать преимуществ крупномасштабного производства, разоряющего малые предприятия и ведущего к монополии;
- распределение доходов должно быть более или менее равномерным, поскольку от этого зависят суверенитет потребителя и устойчивость рыночной экономики.

Коротко говоря, основным условием устойчивости рыночных отношений, в том числе в сфере купли-продажи образовательных услуг, является полная свобода и, одновременно, полное же равноправие участников. Производители должны иметь возможность оказывать любые образовательные услуги, не мешать друг другу, не препятствовать появлению других производителей. Потребители должны иметь возможность потреблять те услуги, которые считают нужным, и выбирать производителя.

Несмотря на кажущуюся простоту и очевидность этих условий, выполнение их оборачивается необходимостью создания системы отношений, обеспечивающих их соблюдение. О сложности условий можно судить хотя бы по тому, в каких толстых книгах они описываются. Социальные услуги добавляют к этому своей специфики.

Как отмечается в учебниках по экономике социальной сферы [9, с. 20–21], в отраслях социальных услуг существуют препятствия для организации рынка на принципах равноправия участников, чистой конкуренции. Существует выраженное преимущество крупномасштабного производства, например, в кинематографии, радио и телевидении, высшей школе, дифференциация услуг у различных производителей, характерная для творческого труда, важная роль неценовой конкуренции в сфере услуг (реклама, наукоемкость услуг, удобство и комфорт для потребителей), наличие организованных профсоюзов и организаций производителей (ассоциаций, объединений, обществ). Это ведет к нарушению равноправия участников и организации рынка на принципах монополистической конкуренции, требующей государственного регулирования через механизм антитрестовского законодательства.

Можно добавить, что в ряде случаев оказывать социальные услуги в малых масштабах просто невозможно: обучение студентов по техническим специальностям, например, является масштабным „производством“, требующим соответствующего технического оснащения, привлечения большого числа специалистов (по разным специальностям!), большой подготовительной и методической работы, проведения научных исследований и т.д. Разумеется, теоретически можно представить себе небольшой технический вуз, однако он будет размещен отнюдь не в пределах нескольких классов, численность занятых в нем будет существенно выше, чем, например, малого предприятия.

В качестве одной из характерных черт социального комплекса выделяется наличие ряда причин неэффективности, несостоятельности рыночного механизма, такие, как естественная монополия, внешние эффекты и общественное благо.

Естественная монополия возникает в тех случаях, когда эффект роста масштаба производства так велик, что одна единственная фирма сможет обеспечивать весь рынок данного вида продукции или услуг, имея более низкие издержки на единицу продукции, чем другие конкурирующие фирмы. В этой ситуации конкуренция является нерентабельной, а в ряде случаев просто бессмысленной.

В сфере социально-культурных услуг естественные монополии характерны главным образом для радио и телевидения, где современные системы связи позволяют расширить масштабы деятельности компаний до национального и международного уровня. Следует отметить, что естественная монополия предполагает наличие некоторого „естественного“ ресурса, доступ к которому носит в некотором смысле ограниченный характер, или ограниченного спроса, который может быть удовлетворен ограниченным числом производителей. Например, в том же телевидении имеется „естественный“ ресурс в виде свободной частоты вещания. А в качестве примера „ограниченного“ спроса можно привести спрос на образовательные услуги: численность детей, которые обучаются в школе, хотя и значительна, но ограничена общей численностью детей соответствующей возрастной группы и фактором их расселения по территории. Поэтому и спрос на соответствующие образовательные услуги также ограничен. Если, например, в областном центре имеется высшее учебное заведение (или несколько), то создавать новое имеет смысл только при наличии достаточно большого расхождения между контингентом студентов и числом желающих получить высшее образование. Создание нового учебного заведения будет сопряжено со значительными издержками и, на этой основе, существенной ценой на образовательные услуги, превышающей, естественно, цену уже действующего учебного заведения. Следовательно, образование в силу ограниченности спроса на его услуги несет в себе элемент естественной монополии.

Разумеется, это достаточно упрощенное толкование проблемы естественной монополии. Однако ее проявления в сфере образования, с моей точки зрения, не отличаются от проявлений в других отраслях: стремление установить монопольные цены, создать условия для ограничения конкуренции, затруднить появление на рын-

ке новых производителей образовательных услуг, — вот далеко не полный их перечень. А в жизни это проявляется как противодействие развитию отдельных категорий учебных заведений (частных, например) под вывеской борьбы за качество образования, затруднение в открытии новых учебных заведений (лицензии, аттестация, аккредитация), закрытие доступа частных учебных заведений к бюджетным средствам, в том числе на проведение научных исследований, и прочее. Справедливости ради следует отметить, что этими же средствами достигается улучшение деятельности существующих учебных заведений, но проблему монополии это не снимает. В данном случае не рассматривается вопрос о том, насколько плоха или хороша монополия в образовании.

Второй важной характеристикой социальной сферы, включая и сферу образования, принято считать отнесение ее деятельности к производству общественных благ. Точки зрения на этот вопрос существуют самые разные, но основное их отличие друг от друга сводится к оценке степени „общественности“ того или иного блага. В качестве примеров можно привести оценки ряда исследователей.

„Целиком высшую школу нельзя отнести к общественному благу. Здесь только общеобразовательный фундаментальный цикл подготовки, фундаментальные и прикладные исследования соответствуют преобразованиям чистого общественного блага. Наличие государственного и частного секторов высшего образования отражают его двойственный характер (двойственную природу) — частное и общественное благо“ [44, с. 57].

„... их (вузов. — Примеч. авт.) основная цель — не в максимизации прибыли, а в создании общественного блага, получении внешнего эффекта“ [25, с. 115–116].

„... соответствующий уровень образования, культуры позволяет человеку получить высокооплачиваемую работу, признание общественности... Выгода от производства и потребления общественных благ и услуг с позиций общества проявляется через повышение образовательного, научного, духовного потенциала общества...“ [173, с. 13].

Большинство авторов не отрицают наличия и „частной“ составляющей в благах, производимых в образовании. Ведь результата-

ми образования пользуется не только и, даже, не столько общество, сколько человек, это образование получивший. Казалось бы, ну какая разница в том, насколько полученное учащимся благо является частным, а насколько — общественным? А смысл решения этого вопроса состоит в том, кто и сколько должен платить за полученное образование:

- если образование является общественным благом, то и платить за него должно общество, т. е. государство из своего бюджета;
- если образование является благом частным, то платить за него в полном объеме должны те люди, которые это образование получают;
- а если образование является и частным, и общественным благом одновременно (смешанным), то платить за него должны как частные лица, так и общество в некоторой пропорции, которую нужно каким-то образом определить.

Поскольку образование, как принято считать, обладает чертами как общественного, так и частного блага, финансирование его, следуя этой логике, должно осуществляться соответственно как из общественных, так и частных средств.

Из этих понятных положений делается вывод о том, что государство должно обеспечивать не все образование, а только его часть, соответствующую величине того общественного блага, которое в образовании создается. Причем часть эта определяется, в большинстве случаев, на основе личных предпочтений. К „общественной части образования“ относят базовое образование, отдельные специальности, некий минимум, государственный стандарт и т. д. Относительно источника обеспечения общественного блага образования разногласий практически не возникает. „Именно то территориальное сообщество, которое является потребителем общественного блага, должно финансировать его производство, т. е. разграничение уровней финансирования общественного блага строится в зависимости от уровня его потребления“ [25, с. 109].

Рассмотрим это положение более подробно. К общественному благу относят товары и услуги, характеризующиеся следующими чертами [174]:

- предельные издержки предоставления индивидуальному потребителю равны нулю;
- потребление характеризуется значительными внешними эффектами, т. е. последствия потребления проявляются не сразу, вне сферы потребления данного товара (услуги), масштабы последствий могут существенно превышать потребление;
- предотвращение доступа к общественному благу дополнительных потребителей либо технически невозможно, либо требует „запретительно“ высоких издержек.

Классическим примером общественного блага считается национальная оборона: общество в целом (и, что важно, никто в отдельности) потребляет это благо. Объем блага, в принципе, не определяется численностью населения, т. е. потребителей. Результат потребления — сплошной внешний эффект. Но можно ли то же самое сказать об образовании? Думается, что нет.

Образование в качестве блага доступно только для тех, кто его непосредственно получает, т. е. для учащихся. В целом в государстве это действительно многие. Но непосредственно потреблять это благо могут только те, кто учится в конкретном классе или учебной группе, поскольку образовательная услуга потребляется в процессе ее оказания. Потребляют услугу классами или группами по двадцать пять человек (или меньше, или немного больше), в число которых можно попасть или не попасть, даже находясь на территории государства, региона или муниципального образования. О причинах „непопадания“ говорить не будем, важно, что даже в школу бывает проблематично поступить. Ограничить доступ в класс легко. Такую ситуацию можно себе представить.

Важно отметить также, что обучение в классе или группе, т. е. коллективное, обусловлено во многом экономическими соображениями. Это отнюдь не значит, что нельзя обучать индивидуально. А вот оборонять (не охранять, а именно оборонять, защищать территорию и население от агрессии другого государства) одного человека или группу людей в государстве действительно нереально и, вдобавок, запредельно дорого. Хотя, в принципе, и возможно. В качестве примера можно привести средневековый замок. Но и замок строился для защиты не только феодала, но и его под-

данных. Если в систему образования придет дополнительно один учащийся (меньше одного прийти не может), то прирост потребности в средствах будет действительно близок к нулю, но все-таки не равен нулю. Легко убедиться, что объем расходов, необходимых для осуществления образовательного процесса, определяется численностью учащихся. А в жизни этот учащийся приходит в конкретное учебное заведение, и этот его приход влияет на издержки этого учебного заведения. Недаром, кстати говоря, сторонники нормативного финансирования утверждают, что учебные заведения должны бороться за каждого учащегося, поскольку он будет приносить им конкретные деньги.

Внешние эффекты, т. е. последствия получения образования для общества и других людей, не являющихся получателями именно этого образования, многократно описаны. Нет смысла их обсуждать или оспаривать. Тем не менее выскажу два предположения.

1. Потребление любого блага (товара, услуги) обладает внешними эффектами. Вопрос, на мой взгляд, состоит в том, могут ли эти эффекты быть в момент потребления блага определены и соответствующим образом учтены в цене этого блага. Применительно к образованию принято считать, что они не учитываются или учитываются в малой степени. Именно из этого делается вывод о том, что за образование „недоплачивают“.
2. В отсутствие количественных оценок внешних эффектов² можно лишь соглашаться с их наличием. А можно сказать, что даже по поводу гораздо более простых услуг и товаров существуют оценки „переплатил“ или „продешевил“, поскольку их полезность по прошествии времени оказалась выше или ниже, чем предполагалась или оценивалась в момент приобретения.

Таким образом, блага не могут быть по своему содержанию (сущности) частными или общественными. Нельзя, с моей точки зрения, найти в каком-либо благе некие внутренне присущие ему черты общественного блага, т. е. внутренние свойства, благодаря

²Множественность существующих подходов оценки эффекта от расходов на образование только подтверждает это — см., например, [40].

которым услуги должны направляться на удовлетворение общественной потребности. Любое благо может быть потреблено как в общественной, так и в частной форме. Даже оборону можно воспринимать как защиту каждого отдельного человека, проживающего на обороняемой территории. Рассматривали же классики в рамках эволюции государства замену армии вооруженным народом. Форма потребления выбирается обществом, государством, обществом или отдельными людьми. Причем выбор этот обусловлен не содержанием блага, а некоей целесообразностью той или иной формы ее потребления в данных условиях.

Можно считать, что образование не является общественным благом, а относится к благам частным, обладающим чертами общественного блага. Причем набор этих черт и их оценка зависят от общественного восприятия образования и, вероятно, различны в разные исторические периоды.

Возникает естественный вопрос: „Почему образование в таком случае оплачивается преимущественно государством, т. е. обществом?“. Ответ, скорее всего, относится к категории „так сложилось исторически“. На определенном этапе общественная оценка отнесла образование к благу более общественному, чем частному, не заботясь при этом об определении количественного значения этой оценки. Эта оценка была соответствующим образом законодательно оформлена, государство приняло на себя обязательства по финансовому обеспечению образования. Теперь отказаться от государственного финансирования образования или уменьшить его масштабы практически невозможно. Все мероприятия по „экономии“ бюджетных средств сокращения расходов не дают.

Кроме того, можно добавить, что оценка образования в обществе склоняется в сторону увеличения его общественной составляющей по отношению к частной. Хотя, как всем известно, „громко“ обсуждается проблема софинансирования образования со стороны учащихся (родителей), т. е. усиление его частной составляющей.

Следует отметить, что ни объем государственного финансирования, ни размеры софинансирования прямо не связываются с мерой „общественности“ образования как блага. Стало уже общим местом упоминание остаточного принципа финансирования без-

1.4. Особенности образовательной услуги как товара

относительно степени его „общественности“, а размер доплаты определялся возможностями плательщика, т. е. опять же безотносительно к степени „частности“ образования.

Важной отличительной особенностью образовательной услуги как товара считается выраженная асимметрия информации, т. е. невозможность (по некоторым оценкам — принципиальная невозможность) оценить качество приобретаемой услуги в момент ее потребления. В чем причина асимметрии информации? Возможно, она не одна и состоит в том, что при осуществлении купли-продажи образовательной услуги:

- отсутствует общепринятая и общепонятная терминология, позволяющая продавцу и покупателю одинаково понимать характеристики услуги и оценивать ее пользу;
- результат потребления услуги проявляется далеко не сразу (так называемый временной лаг) и, возможно, не в ожидаемой степени;
- отношения касаются не материального объекта, а неимущественного взаимодействия;
- имеет место „нормальное“ искажение информации (о чем уже говорилось выше).

Следует учесть также, что никто еще не доказал возможности отсутствия асимметрии информации в сделках купли-продажи или что нельзя снять асимметрию в отношениях такого рода. Отсутствие асимметрии информации в „совершенно рыночных условиях“ является теоретической абстракцией. Следовательно, вопрос опять же упирается в характеристики как самой информации о благе, так и степени ее асимметрии. Соответственно проблемой является формирование поля (шкалы) значений асимметрии, исходя из того, что существуют два ее полюса:

- полная идентичность информации у продавца и покупателя в отношении товара или услуги, по поводу купли-продажи которой эти субъекты вступают в отношения;
- полная неидентичность информации, продажа „черного ящика“, в котором то ли что-то есть, то ли ничего нет.

И мы опять (в который раз) упираемся в проблему рассуждений при отсутствии измерений.

Не следует также забывать и о проблеме „чайника“, т. е. человека, приобретающего товар или услугу, но не могущего по тем или иным причинам составить о нем необходимое представление. Даже имея абсолютно полную исчерпывающую информацию о товаре или услуге, далеко не каждый потребитель (покупатель) может ее адекватно оценить. Причем оценить не в смысле составить себе некоторое представление (это-то происходит в любом случае), а сделать оценку соответствия цены товара или услуги и эффекта (пользы для себя), который может быть получен от его потребления. В равной мере это можно отнести как к общественным благам, так и к частным благам. Следовательно, асимметрия не есть признак „общественности“ блага, она есть обязательный признак любого отношения „покупатель-продавец“. Эти отношения всегда информационно асимметричны. Поэтому есть смысл говорить только о степени асимметрии информации, о приемлемой величине асимметрии, о приоритетах (рангах) параметров товара (услуги), об общественно значимых оценках асимметрии.

Таким образом, можно с большой долей уверенности сказать, что образовательная услуга не обладает какими-либо специфическими качественными особенностями по отношению к другим видам услуг. Основные отличия носят количественный характер. Все рассуждения о ее „общественном“ характере можно практически в равной степени отнести к любому товару или услуге, более того, и к материальным благам тоже.

Из этого следует важный вывод о том, что, по-видимому, все положения рыночной экономики должны распространяться и на сферу образования, если и сфера образования будет в нее вовлечена.

Лекция 2. Общая характеристика системы образования России

Законодательные основы функционирования сферы образования России. Понятия системы образования, образовательного процесса, образовательной организации. Особенности образовательного учреждения как вида некоммерческой организации. Автономия образовательных учреждений. Новые формы образовательных организаций

2.1. Введение

Сфера образования, как следует из определения, данного в лекции 1, охватывает все организации, осуществляющие образовательную деятельность, а также частных лиц, занимающихся образовательной деятельностью самостоятельно. Строго говоря, в нее следовало бы включать и семьи, в которых содержатся, воспитываются и обучаются дети. Но на практике статистическим наблюдением, например, охватывается часть сферы — отрасль „Образование“, общие количественные характеристики которой представлены в табл. 2.1 — данные за 2004 г. [84].

Как видно из приведенных данных, в 142 тыс. организаций сферы образования учится и (или) работает более 40 млн. человек. И это без учета „частных“ преподавателей, поскольку они, в основном, уже учтены как работники тех или иных образовательных организаций. Не учтены также и взрослые слушатели различных курсов, центров, кружков, секций и др. Можно представить, какая это громадная часть нашего общества — более 26% населения

Лекция 2. Общая характеристика системы образования России

России (144 млн. человек в 2004 г. — по данным указанного выше источника).

Таблица 2.1. Количественные характеристики отрасли „Образование“ в России

	<i>Число организаций, ед.</i>	<i>Численность учащихся, тыс. человек</i>
Дошкольные учреждения	47 200	4423
Общеобразовательные учреждения	64 900	16631
в т. ч. негосударственные	700	70
Учреждения дополнительного образования детей (Рособразования)	8 900	8368,1*
Учреждения начального профессионального образования	3686	1604
Учреждения среднего профессионального образования	2805	2599,6
в т. ч. негосударственные	168	96,0
Учреждения высшего профессионального образования	1071	6884,2
в т. ч. негосударственные	409	1024,1
Организации (кроме вузов), ведущие подготовку аспирантов	831	19,7
Аспирантура в вузах	621**	123,0
Учреждения дополнительного профессионального образования (2003/04 уч. год)	н.д.	1469,1
Численность занятых в отрасли „Образование“	—	5758
Итого	129393	38042,5

*) В общую численность учащихся не включается.

***) В общее число организаций не включается.

На содержание сферы образования обществом направляются большие ресурсы, главным образом бюджетные средства. Расходы консолидированного бюджета на образование можно охарактеризовать данными, приведенными в табл. 2.2.

Естественно, проблемы сферы образования так или иначе затрагивают практически всех членов нашего общества. Понятна и та заинтересованность, которую проявляют различные социальные группы к проблемам образования, поскольку именно через образование решаются важнейшие социальные проблемы:

- социальной мобильности общества — повышение социального статуса через получение образования и успешности личности через карьеру;

2.2. Законодательные основы образования

- занятости и сроков поиска работы на рынке труда;
- получаемых доходов и т. д.

Важно также и то, что образ современного человека, сложившийся в общественном сознании, в первую очередь представляет собой образ человека образованного.

Таблица 2.2. Расходы консолидированного бюджета Российской Федерации на образование

	2002 г.	2003 г.	2004 г.	2005 г.
Расходы консолидированного бюджета, млрд.руб.	1 950,4	3 964,9	4 669,7	8 406,8
в т. ч. на образование, млрд.руб.	321,6	475,5	593,4	817,9
Расходы на образование в % к расходам консолидированного бюджета	16,5	11,99	12,71	9,73

Источник: Отчеты об исполнении консолидированного бюджета Российской Федерации — сайт Федерального казначейства (Казначейства России) <http://www.roskazna.ru/reports/cb.html>

Единство сферы образования в Российской Федерации обеспечивается действующими законодательными и нормативными актами.

2.2. Законодательные основы образования

Поскольку сфера образования представляет собой совокупность субъектов, взаимодействующих между собой и с другими субъектами, безусловно, необходимо знать установленные правила, механизмы и процедуры этого взаимодействия. Основные правила взаимодействия установлены следующими документами:

- Конституцией Российской Федерации;
- Законом Российской Федерации „Об образовании“ [117];
- Гражданским кодексом Российской Федерации;
- другими законодательными и нормативными актами.

Конституцией Российской Федерации от 12 декабря 1993 г. установлены общие принципы государственной политики в сфере образования. В частности, статья 43 провозглашает:

1. Каждый имеет право на образование.
2. Гарантируются общедоступность и бесплатность дошкольного, основного общего и среднего профессионального образования в государственных или муниципальных образовательных учреждениях и на предприятиях.
3. Каждый вправе на конкурсной основе бесплатно получить высшее образование в государственном или муниципальном образовательном учреждении и на предприятии.
4. Основное общее образование обязательно. Родители или лица, их заменяющие, обеспечивают получение детьми основного общего образования.
5. Российская Федерация устанавливает федеральные государственные образовательные стандарты, поддерживает различные формы образования и самообразования.

Эти положения Конституции устанавливают наиболее общие принципы функционирования системы образования. Все отношения в образовании строятся исходя из этих положений, в соответствии с ними. В практической жизни об этом зачастую забывают или опираются на недостаточно четкие определения конституционных гарантий в области образования. В дальнейшем мы сможем убедиться в этом при рассмотрении отдельных экономических проблем. На уровне конституционных положений важно запомнить следующее.

1. Не все образование в России должно предоставляться и предоставляется бесплатно. Бесплатным по Конституции является дошкольное, основное общее и среднее профессиональное образование, что обеспечивается государством: государством создана сеть государственных образовательных учреждений и обеспечивается их функционирование.
2. Не все образование равнодоступно для всех граждан. Высшее образование может быть получено на конкурсной основе, т. е. предполагается, что количество „бесплатных“ мест в высших учебных заведениях должно быть (получается, что именно должно быть, поскольку в Конституции заложен принцип ограниченной доступности) меньше численности лиц, желающих занять эти места. Формально говоря, это положение

Конституции будет выполняться, если все желающие будут поступать на одно бесплатное место. Разумеется, это допущение носит иллюстративный характер, но существо отношений конкурсности показывает очень наглядно.

3. В сфере высшего образования бесплатными являются только те места, обучение на которых обеспечено государством из общественных ресурсов (государственного бюджета) и на которые студенты поступили на конкурсной основе. Иногда возникают вопросы частного свойства, связанные с поступлением на обучение без конкурса (целевые места, поступление без экзаменов и т. п.). Это можно рассматривать как исключение из общего правила, но можно представить это таким образом, что государство проводит часть конкурсного отбора само, заранее объявляя условия доступа к некоторому числу учебных мест.

Таким образом, можно считать, что государственные гарантии в области образования носят ограниченный характер.

Следует также отметить, что конституционные нормы не касаются такого образования, как начальное профессиональное. По каким соображениям это сделано — можно только догадываться. Очевидно это связано с тем, что профессиональная подготовка является своего рода „довеском“ к общему образованию, связана с рынком труда и должна являться в значительной мере заботой либо экономики в лице работодателя, либо самого человека, либо обоих этих субъектов вместе. Особенность этого уровня образования состоит в том, что наряду с профессией учащиеся получают и общее образование на бесплатной основе (как и предусмотрено конституцией). На практике и профессиональные навыки также даются учащимся этого уровня образования бесплатно. А вот среднее профессиональное образование, т. е. следующий уровень профессионального образования, должно быть и общедоступным, и бесплатным.

Конституционные положения конкретизируются в положениях других законодательных актов. В области образования такая конкретизация осуществлена принятым 10 июля 1992 г. основополагающим для системы образования Законом Российской Федерации

„Об образовании“ [117]. Принятие Закона было очень важным шагом в становлении правового пространства, определяющего порядок функционирования системы образования в условиях рыночной экономики¹. Положения Закона были и остаются предметом дискуссий и анализа, по результатам которых в него вносятся изменения и дополнения. 13 января 1996 г. Закон был издан в новой редакции, которая к настоящему времени также претерпела существенные изменения.

Закон „Об образовании“ с точки зрения экономики важен следующими своими положениями:

- в практику были введены определения образовательного процесса, образовательного учреждения и ряд других;
- был установлен единый подход к определению понятия образовательного учреждения — это юридическое лицо, некоммерческая организация в форме учреждения (в последней редакции было сделано дополнение для того, чтобы образовательную деятельность могли осуществлять и иные некоммерческие организации), осуществляющая образовательный процесс;
- установлены пределы компетенции по уровням управления образованием и определен круг функций и задач, реализуемых в сфере образования органами власти и управления на каждом уровне;
- определены экономические отношения в сфере образования: введено понятие „непредпринимательской деятельности“ в сфере образования, определено содержание автономии образовательного учреждения, отношения собственности в системе образования, обозначена необходимость налоговых льгот для образовательных учреждений. Хотелось обратить внимание на использование термина „обозначение необходимости налоговых льгот“. Более подробно эта особенность будет рассматриваться при рассмотрении темы „Налогообложение“;

¹Законы об образовании принимались и раньше. Например, Закон Союза ССР „Об утверждении основ законодательства Союза ССР и союзных республик о народном образовании“, принятый на шестой сессии Верховного Совета СССР восьмого созыва 19 июля 1973 г. — Ведомости Верховного Совета СССР. 1973. № 30. Ст. 392.

- Закон в значительной мере уравнивал государственные и негосударственные образовательные учреждения в возможностях осуществления образовательной деятельности, закрепив и некоторые существенные отличия: негосударственным образовательным учреждениям в первой редакции Закона было предоставлено право получать бюджетное финансирование при наличии у них государственной аккредитации, но в дальнейшем такая возможность была оставлена только для учреждений, реализующих программы общего образования и имеющих государственную аккредитацию;
- государственные и муниципальные образовательные учреждения получили право осуществлять приносящую доходы деятельность, причем не только в сфере образования и науки, но и по другим направлениям.

Безусловно важным фактом явилось и определение набора государственных гарантий приоритетности сферы образования. Это обстоятельство трудно оценить однозначно:

- с одной стороны, государство взяло на себя определенные обязательства по отношению к сфере образования, что, безусловно, положительно;
- с другой стороны — эти обязательства стабильно не выполнялись, постоянно поднимался вопрос об отмене установленных льгот и обязательств, что порождало социальную напряженность в системе, и в итоге в большинстве своем эти гарантии были отменены.

Гражданский кодекс Российской Федерации, будучи главным документом, определяющим основные условия участия организаций в гражданских (равноправных) отношениях, выделяет ряд особенностей для некоммерческих организаций. О них мы поговорим несколько позже. Важно отметить, что Кодекс допускает наличие таких особенностей у различных видов учреждений и разрешает, если допустимо так выразиться, их регулирование „законом и иными правовыми актами“ [35, ст. 120, п. 3]². Это положение имеет очень большое значение для системы образования.

²Система Гарант-онлайн — <http://iv2.garant.ru>

Деятельность государственных и муниципальных образовательных учреждений регулируется также следующими нормативными документами:

- типовыми положениями об образовательных учреждениях соответствующих типов и видов, утверждаемыми Правительством Российской Федерации. Для негосударственных образовательных учреждений типовые положения об образовательных учреждениях выполняют функции примерных;
- разрабатываемыми на их основе уставами этих образовательных учреждений;
- иными нормативными документами, устанавливающими порядок решения конкретных проблем в сфере образования.

Отдельно следует выделить законодательные и нормативные акты, не относящиеся прямо к системе образования, но определяющие условия функционирования образовательных учреждений и организаций. К ним относятся в первую очередь документы по налоговому регулированию, организации бюджетного финансирования, бухгалтерскому учету и отчетности и т. д. На некоторых из них будем останавливаться при рассмотрении отдельных вопросов.

Совокупность указанных законодательных и нормативных актов определяет условия функционирования сферы образования и входящих в нее субъектов. Эти документы, безусловно, необходимо учитывать в практической деятельности всем образовательным организациями, независимо от того, являются ли они государственными или нет.

Подводя итоги обзора законодательных основ функционирования системы образования, допустимо сделать следующие выводы:

- условия функционирования сферы образования определены законодательно и, следовательно, изменить их можно также только законодательно;
- конкретные проблемы в области экономики образования необходимо рассматривать с учетом всей законодательной базы, включая законы, не относящиеся напрямую к образованию.

2.3. Определения системы образования, образовательного процесса, образовательной организации

В соответствии со статьей 8 Закона „Об образовании“ система образования в Российской Федерации представляет собой совокупность:

- взаимодействующих преемственных образовательных программ и государственных образовательных стандартов различного уровня и направленности;
- сети реализующих их образовательных учреждений независимо от их организационно-правовых форм, типов и видов;
- органов управления образованием и подведомственных им учреждений и организаций.

Такое определение является несколько незавершенным, ограничивает круг входящих в систему образовательных организаций только одним типом — учреждениями. Можно, правда, рассматривать организационно-правовые формы, типы и виды учреждений как своего рода расширение „доступа“ к системе и других организаций. Ведь по Конституции образование может быть получено и на предприятиях. Будем считать, что в систему образования входят все организации, осуществляющие образовательный процесс. Важно, что система образования в законе определена с точки зрения содержания деятельности, которая в этой системе осуществляется.

На первое место в определении поставлены образовательные программы и государственные образовательные стандарты, т. е. установленные государством материальные и нематериальные условия осуществления образовательного процесса. В принципе, стандарты должны включать образовательные программы в качестве своего необходимого элемента. Поэтому их можно было бы не включать в систему образования. Однако возможно осуществление образовательного процесса без государственного образовательного стандарта. А вот без образовательной программы осуществлять образовательный процесс нельзя. С другой стороны, стандарт является элементом государственного регулирования образования. Поэтому, видимо, в определение системы образования были включены и программы, и государственные стандарты.

В качестве необходимого элемента системы образования определены также органы управления образованием и подведомственные им учреждения и организации, которые иногда называют организациями образовательной инфраструктуры.

Строго говоря, определение системы образования при ближайшем рассмотрении может вызвать ряд вопросов. Например, какие именно учреждения и организации, подведомственные органам управления образованием, имеются в виду — образовательные или какие-то иные? Ведь в ведении органов управления до сих пор остаются различные организации — научные учреждения, предприятия, разного рода центры, объединения и т. д. Принято считать, что речь в данном случае идет именно об этих организациях, деятельность которых ориентирована в первую очередь на сферу образования или связана непосредственно с образовательными учреждениями. К таким организациям можно отнести, например, научно-исследовательские институты или конструкторские бюро при вузах, созданные в свое время для проведения научных исследований и (или) конструкторских разработок с участием профессорско-преподавательского состава.

Органы управления образованием включены в систему образования, хотя сами они являются внешними „наблюдателями“ по отношению к организациям, осуществляющим образовательную деятельность, могут оказывать на них воздействие, изменяя их состояние и, тем самым, состояние всей системы, в том числе и свое собственное.

Рассмотрим образование как процесс, отображающий в самом общем виде „преобразование“ человека в человека образованного, т. е. получившего некие знания, умения и навыки. Наглядно это можно сделать с помощью схемы (рис. 2.1), разработанной в соответствии со стандартом моделирования систем IDEF0³, рекомендованным Госстандартом России в качестве методологии функционального моделирования [75].

³IDEF — Integration definition for function modeling. Федеральный стандарт США, разработан в 1981 г., последняя редакция была выпущена в декабре 1993 г. Национальным Институтом по Стандартам и Технологиям США (NIST).

2.3. Определения системы образования

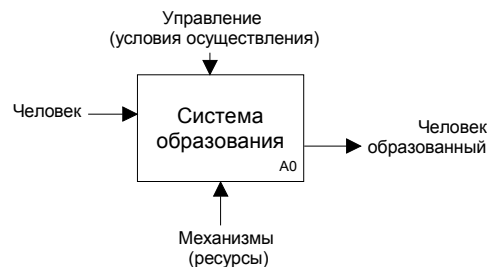


Рис. 2.1. Процесс функционирования системы образования

Не вдаваясь в описание стандарта, отметим в общем понятное содержание представленной схемы:

- в систему образования в качестве входного объекта поступает на обучение человек;
- внутри системы он обучается в определенных условиях — в соответствии с принятыми требованиями к осуществлению его обучения;
- обучением занимаются некие субъекты, потребляя при этом необходимые ресурсы;
- из системы выходит человек образованный, т. е. получивший образование (знания, умения и навыки или что-то еще, что принято называть образованием).

Заменив „условия“ на образовательные программы и стандарты, а „ресурсы“ на работающие учреждения и организации, осуществляющие образовательную деятельность, а также обеспечивающие их деятельность органы управления образованием⁴ и другие организации, получим то самое описание системы образования, которое приведено выше. Такое представление образования может показаться слишком грубым, поскольку представляет учащегося в качестве предмета труда, который в теории связывается с веществом природы, преобразуемого трудом в товар. Но если абстрагироваться от моральных оценок, то речь идет именно об этом: учащийся в системе образования представляет собой хотя и спе-

⁴При изучении темы „Управление“ будет показана необходимость управления образованием как совокупностью субъектов, имеющей общую цель деятельности.

цифическое, но именно сырье, которое необходимо преобразовать. И в этом смысле (но только в этом!) образование не отличается от любого иного производства. Кроме того, не следует забывать, что схема представляет собой процесс образования в самом общем виде, показывает необходимые и достаточные элементы, объединение и взаимодействие которых формирует новое качество — систему образования.

Основным звеном системы образования является образовательное учреждение или с учетом изменений законодательства — образовательная организация.

По существу, образовательная организация мало чем отличается от организаций, осуществляющих свою деятельность в других сферах. Точно так же она создается по решению учредителя. Для дальнейшего изучения важно знать, что учредителем образовательного учреждения в соответствии со статьей 11 Закона „Об образовании“ могут быть:

- органы государственной власти, органы местного самоуправления;
- отечественные и иностранные организации всех форм собственности, их объединения (ассоциации и союзы);
- отечественные и иностранные общественные и частные фонды;
- общественные и религиозные организации (объединения), зарегистрированные на территории Российской Федерации;
- граждане Российской Федерации и иностранные граждане.

Изменение состава учредителей действующих государственных и муниципальных образовательных учреждений допускается в случаях, предусмотренных законодательством Российской Федерации в области образования. В случае реорганизации органов государственной власти, органов управления образованием и (или) органов местного самоуправления права учредителя переходят к соответствующим правопреемникам.

Учредителем образовательного учреждения может быть тот, кто пожелает взять на себя этот груз проблем. Можно было бы так и написать в законе — кто хочет, то и учреждает. Думается, что здесь действовала и действует старая формула: давать в зако-

нодательстве по возможности исчерпывающий перечень допустимых решений той или иной проблемы. Это удобно для реализации, если нет возможности дать однозначное обобщенное определение.

Важнейшей особенностью образования на момент издания Закона „Об образовании“ явилось то обстоятельство, что отношения между учителем и образовательным учреждением должны были определяться договором, заключаемым между ними в соответствии с законодательством Российской Федерации. Договор этот не являлся учредительным, поскольку он определял взаимные обязательства, права и обязанности учредителя и созданного им учреждения по отношению друг к другу, устанавливал порядок рассмотрения и решения различных вопросов.

Иногда наличие такой особенности ставило просто в тупик. По логике, такого договора не должно было быть. Представьте себе, что вы создали некую организацию: разместили оборудование в своем (или арендованном вами) здании, наняли персонал, организовали его работу, назначили (или утвердили) руководителя — по сути исполнительного директора. И после всего этого заключили договор (с кем, кстати?) о взаимных правах и обязанностях. Последними изменениями это положение из указанного закона было изъято. Собственно, та же участь постигла и ряд других важных положений.

Некоторые особенности имеет и негосударственный сектор образования. В этом секторе образовательную деятельность могут осуществлять „образовательные организации“, созданные в организационно-правовых формах, предусмотренных гражданским законодательством Российской Федерации для некоммерческих организаций (статья 11-1 Закона „Об образовании“). Достаточно обратиться за разъяснениями к Гражданскому кодексу или Закону „О некоммерческих организациях“. Сравнительно недавно появилась и новая форма некоммерческой организации — автономное учреждение. Более подробно о ней можно почитать в работе участников ее „создания“ [122]. К этому вопросу мы вернемся при обсуждении отношений собственности в образовании. Важно, что в сфере образования могут существовать, создаются, успешно функционируют различные формы некоммерческих организаций,

хотя широкого распространения они пока не получили. Думается, что вскорости можно ожидать появления и коммерческих образовательных организаций, поскольку Конституция допускает получение образования на предприятиях.

На сегодняшний день основным типом организации, осуществляющей образовательную деятельность, является все-таки учреждение, которое считается образовательным при условии осуществления им образовательного процесса, т. е. реализации одной или нескольких образовательных программ и (или) обеспечения содержания и воспитания обучающихся, воспитанников. Относительно образовательной организации законодательство такого положения не содержит, но по духу Закона „Об образовании“ образовательной может также считаться некоммерческая организация, которая осуществляет образовательный процесс. А вот предприятие хотя и может вести образовательную деятельность, но образовательной организацией считаться вряд ли может. Хотя, с другой стороны, существуют же аспирантуры (образовательный процесс!) в научно-исследовательских институтах. . .

Нужно отметить, что это определение содержит два важных положения.

1. Только при условии осуществления образовательного процесса учреждение считается образовательным (добавим, может рассчитывать на налоговые льготы⁵). То же в полной мере относится и к иным формам некоммерческих образовательных организаций.
2. Образовательным процессом является реализация образовательной программы (первый элемент системы образования) и (или) содержание и воспитание обучающихся, воспитанников. Можно, таким образом, быть образовательным учреждением (организацией), проводя обучение. Можно — обеспечивая содержание и воспитание обучающихся (воспитанников). Можно делать это все одновременно.

Определение образовательного процесса имеет очень важное значение для вопросов налогообложения, о чем мы будем говорить

⁵Необходимым элементом является также лицензия на право ведения образовательной деятельности, полученная в установленном порядке.

2.3. Определения системы образования

в одной из следующих лекций. Это определение дано только в Законе „Об образовании“ [117, ст. 12], относится к предмету образовательного законодательства и только этим законодательством может уточняться и толковаться. Иные отрасли законодательства должны пользоваться именно этим определением, а не создавать свои дополнительные определения или уточняющие образовательное законодательство положения.

Образовательное учреждение (организация) является юридическим лицом — пользуется правами и несет обязанности, предусмотренные гражданским законодательством. Это важное положение, поскольку у нас еще не все общеобразовательные школы (например) зарегистрированы в качестве юридических лиц, что имеет ряд отрицательных последствий. Правда, и положительных тоже.

По своим организационно-правовым формам образовательные учреждения могут быть государственными, муниципальными, негосударственными — частными, учреждениями общественных и религиозных организаций (объединений). Российское законодательство в области образования распространяется на все образовательные организации на территории Российской Федерации независимо от их организационно-правовых форм и административного ведения.

К образовательным относятся учреждения и организации следующих типов:

- 1) дошкольные;
- 2) общеобразовательные (начального общего, основного общего, среднего (полного) общего образования);
- 3) учреждения начального профессионального, среднего профессионального, высшего профессионального и послевузовского профессионального образования;
- 4) учреждения дополнительного образования взрослых;
- 5) специальные (коррекционные) для обучающихся, воспитанников с отклонениями в развитии;
- 6) учреждения дополнительного образования;
- 7) учреждения для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей (законных представителей);
- 8) учреждения дополнительного образования детей;

9) другие учреждения, осуществляющие образовательный процесс.

Государственный статус образовательного учреждения (тип, вид и категория образовательного учреждения, определяемые в соответствии с уровнем и направленностью реализуемых им образовательных программ) устанавливается при его государственной аккредитации.

Филиалы, отделения, структурные подразделения образовательного учреждения могут по его доверенности осуществлять полностью или частично правомочия юридического лица, в том числе иметь самостоятельный баланс (точнее было бы говорить — выделенный баланс, поскольку филиалы отчитываются перед головной организацией, и баланс выделяется из ее баланса для удобства расчетов) и собственные счета в банковских и других кредитных организациях.

Образовательные учреждения вправе образовывать образовательные объединения (ассоциации и союзы), в том числе с участием учреждений, предприятий и общественных организаций (объединений). Указанные образовательные объединения создаются в целях развития и совершенствования образования и действуют в соответствии со своими уставами. Порядок регистрации и деятельности указанных образовательных объединений регулируется законом.

Права и обязанности учреждений дополнительного образования, установленные законодательством Российской Федерации, распространяются и на общественные организации (объединения), основной уставной целью которых является образовательная деятельность, только в части реализации ими дополнительных образовательных программ. Вспомним клубы по изучению иностранных языков, кружки, станции юных натуралистов и техников и др.

Главной особенностью образовательной организации является ее некоммерческий статус. Этот статус нужно рассмотреть подробнее.

2.4. Некоммерческая организация

Статьей 11-1 Закона „Об образовании“ установлено, что государственные и негосударственные образовательные организации могут создаваться в организационно-правовых формах, предусмотренных гражданским законодательством Российской Федерации для некоммерческих организаций.

До внесения этих изменений, Закон был ориентирован только (это важно подчеркнуть) на одну из форм некоммерческих организаций — учреждение. Но все равно на некоммерческую организацию. Правда, по тексту измененного Закона употребляется по-прежнему термин „образовательное учреждение“. Этот вид (или тип?) организации можно охарактеризовать следующими основными чертами:

- некоммерческий статус;
- полное или частичное, вплоть до самофинансирования, финансирование собственником;
- наличие в оперативном управлении имущества, переданного учредителем для осуществления образовательного процесса и иной деятельности, в т. ч. приносящей доходы;
- право заниматься деятельностью, приносящей доходы, в том числе и предпринимательской, не связанной с осуществлением образовательного процесса, и использовать для этого переданное имущество;
- право самостоятельного распоряжения в соответствии с законодательством Российской Федерации средствами, полученными за счет внебюджетных источников. Следует отметить, что негосударственное образовательное учреждение (организация) может быть собственником имущества в соответствии с законодательством Российской Федерации. В этом, с моей точки зрения, можно усмотреть некоторое противоречие с гражданским законодательством, которое не делает различий между государственным и негосударственным учреждением и не предусматривает наличия собственности у учреждений;
- субсидиарная ответственность учредителя по обязательствам учреждения.

Этот набор характерных признаков определяет „индивидуальность“ учреждения как формы организации.

На первый взгляд перечень вполне логичен и вопросов не вызывает. В самом деле, признаки указывают на определенное положение образовательных учреждений в экономических отношениях, подчеркивают их специализацию на определенных видах деятельности, свидетельствуют о широких правах, им предоставленных в сфере экономики. И это все правильно. Но, подчеркивая своеобразие образовательного учреждения, эти черты носят противоречивый характер, поскольку ограничивают (по некоторым оценкам — существенно) их возможности в части включения в рыночные отношения, маневрирования ресурсами, снижают стимулы к развитию. Недаром в течение уже нескольких лет обсуждается проблема изменения статуса и превращения образовательных учреждений в другие формы некоммерческих организаций.

Следует отметить, что Федеральным законом „О некоммерческих организациях“ [115] предусмотрен открытый перечень форм таких организаций — общественные или религиозные организации (объединения), некоммерческие партнерства, учреждения, автономные некоммерческие организации, социальные, благотворительные и иные фонды, ассоциации и союзы, а также другие формы, предусмотренные законодательством. Работа над новыми формами некоммерческих организаций для системы образования привела к первым результатам — создана новая форма „автономное учреждение“, продолжается обсуждение формы государственной автономной некоммерческой организации.

По мнению разработчиков такое преобразование должно существенно расширить ряд возможностей учебного заведения в части управления и распоряжения ресурсами, создать условия, необходимые для повышения общественной составляющей в его управлении, укрепить автономию образовательной организации. Одним словом, снимет все излишние ограничения его самостоятельности, действующие в настоящее время. Такое преобразование, по оценкам юристов, существенно уменьшит влияние государственных и муниципальных органов на образовательные организации, особенно в части финансирования и распоряжения бюджетными

средствами [96]. Разумеется, определенный резон в таких предложениях есть. Особенно по отношению к государственным и муниципальным учебным заведениям.

По своему организационно-правовому статусу государственное или муниципальное учебное заведение любого уровня является некоммерческой организацией, созданной в форме учреждения. Именно этим статусом определяются порядок его финансирования, особенности отношений собственности, взаимоотношения с учредителем. Именно „благодаря“ своему статусу, образовательное учреждение:

- получает бюджетные средства в режиме финансирования по статьям экономической классификации расходов бюджетов и строго по этим же статьям должно их расходовать в соответствии со сметой, утвержденной главным распорядителем бюджетных средств — органом управления, в ведении которого оно находится;
- может переносить бюджетные средства с одной статьи утвержденной сметы на другую только после внесения в смету соответствующих изменений главным распорядителем бюджетных средств (причем изменение это должно осуществляться в порядке, установленном для исполнения бюджетной росписи);
- располагает переданным ему имуществом на праве оперативного управления и может распоряжаться им в весьма ограниченных пределах;
- зачисляет доходы от своей самостоятельной и разрешенной законом деятельности на лицевой счет в казначействе (а не на счет в банке), превращая их в соответствии с Бюджетным кодексом Российской Федерации в „неналоговые доходы бюджета“.

Практическая реализация указанных характеристик позволяет говорить об ограничении государством самостоятельности образовательных учреждений в части осуществления самостоятельной приносящей доходы деятельности и прав по распоряжению этими доходами. Именно действующие ограничения предполагается существенно смягчить посредством изменения статуса.

Попытаемся определить, насколько решается данная задача в рамках предлагаемых преобразований учебного заведения в иные формы некоммерческих организаций.

Для оценки того или иного варианта статуса учебного заведения следует, как минимум, сопоставить их между собой. В данном случае эти статусы объединяет принадлежность к единому типу — некоммерческой организации. Как известно из статьи 50 Гражданского кодекса Российской Федерации, к некоммерческим относятся организации, характеризующиеся тремя основными признаками:

- отсутствие извлечения прибыли в качестве основной цели своей деятельности;
- „нераспределение“ полученной прибыли между участниками;
- осуществление предпринимательской деятельности постольку, поскольку это служит достижению целей, ради которых они созданы, и соответствующей этим целям.

Понятие „некоммерческая организация“ и „некоммерческая деятельность“ многократно и со всех сторон рассматривалось в экономической литературе в работах Жильцова Е.Н., Шишкина С.В., Юрьевой Т.В., Якобсона Л.И. и др. [45, 164, 173, 174] и стало привычным. Общим местом всех рассуждений на тему некоммерческого статуса, по моему мнению, является утверждение о том, что отсутствия извлечения прибыли в качестве основной цели создания (функционирования) организации достаточно для того, чтобы выделить такую организацию в самостоятельный тип. А если прибыль все-таки возникает в результате деятельности некоммерческой организации за определенный период времени, то эта прибыль не распределяется между учредителями, а используется на достижение целей, ради которых организация создана и функционирует.

Таким образом, следуя этим рассуждениям, можно сделать вывод о том, что если у организации есть сформулированная основная цель „извлечение прибыли“, то организация является коммерческой. Если сформулирована любая другая основная цель, но не эта, то организация является некоммерческой. Собственно, аналогичный подход содержится и в законодательстве. Говоря формально, законодательство требует лишь отсутствия цели извлечения прибыли, но не обязывает формулировать иную основную цель. Тем

2.4. Некоммерческая организация

не менее цель создания организации все же должна быть. Следовательно, для того чтобы создать некоммерческую организацию, соответствующую цель (или несколько целей) такого создания необходимо обязательно сформулировать.

Коммерческая организация в качестве цели выбирает прибыль, т. е. хозяйственный результат, полученный за определенный временной период и выраженный в денежной форме. Прибыль количественно измерима, качественно едина, позволяет сравнивать результаты деятельности разных организаций. Сфера деятельности, осуществляемая коммерческой организацией для достижения этого результата, в общем случае значения иметь не должна, поскольку с точки зрения достижения поставленной цели имеет значение не сама деятельность, а ее результат в виде прибыли.

В некоммерческих организациях такую „понятную“ цель сформулировать сложно, ведь они создаются для достижения социальных, благотворительных, культурных, образовательных, научных и управленческих целей, в целях охраны здоровья граждан, развития физической культуры и спорта, удовлетворения духовных и иных нематериальных потребностей граждан, защиты прав, законных интересов граждан и организаций, разрешения споров и конфликтов, оказания юридической помощи, а также в иных целях, направленных на достижение общественных благ [115]. Такая деятельность является объектом, главным образом, ценностной оценки [164]. Можно предположить, следовательно, что в качестве основной цели создания и функционирования некоммерческой организации выступает процесс, некая деятельность сама по себе, которую необходимо осуществлять вне зависимости от того, приведет ли это к получению результата в виде прибыли. Поэтому и позиционирование некоммерческой организации должно осуществляться относительно самой этой деятельности и, возможно, ее качественных характеристик.

Действующее законодательство не формулирует основной цели деятельности образовательных учреждений. В Федеральной целевой программе развития образования были определены 12 целей, достижение которых обеспечивается органами государственной власти, обществом, системой образования при ее (программы)

реализации [148]. Среди них трудно выделить основную цель, ради которой созданы и функционируют образовательные учреждения. Важно отметить, что все эти цели так или иначе направлены на поддержание и развитие образовательного процесса во всем его многообразии. Законодательство об образовании также специально не формулирует основную цель создания образовательных учреждений [114]. Воспользовавшись, например, формулировкой Федерального закона Российской Федерации „О высшем и послевузовском профессиональном образовании“ [114, ст. 8] о том, какое именно учреждение является высшим учебным заведением, можно предположить, что основной целью его создания является реализация в соответствии с лицензией образовательных программ высшего профессионального образования. Наверное, аналогично можно поступить и при определении основной цели создания образовательных учреждений других уровней образования. Разумеется, по жизни все понимают, что образовательные учреждения должны обучать, давать образование. Для этого они и созданы. Соответственно и основной их целью должно быть обучение, осуществление образовательного процесса.

Все другие цели, следовательно, должны носить подчиненный характер, могут быть представлены как результат декомпозиции основной цели и являться частными или специфическими (конкретными) целями, на достижение которых может быть направлена та или иная конкретная деятельность организации. Деятельность, направленная на достижение частных или специфических целей, способствует успешному достижению основной цели. Получение прибыли в рамках достижения основной цели деятельности некоммерческой организации может выступать только в качестве частной, конкретной цели, достижение которой способствует достижению основной цели и должно быть ей подчинено. Вот поэтому-то, очевидно, некоммерческие организации, как уже отмечалось выше, могут осуществлять предпринимательскую деятельность лишь постольку, поскольку это служит достижению целей, ради которых они созданы, и соответствующую этим целям. Другой вопрос, как выделить эти частные цели из главной, основной и как сделать так, чтобы деятельность по их достижению одновре-

менно была направлена и на достижение основной цели. Это должна обеспечивать система управления образованием, о чем речь пойдет ниже.

Выбор формы некоммерческой организации для осуществления образовательной деятельности определяется тем, может ли та или иная некоммерческая организация осуществлять такую деятельность, т. е. самостоятельно реализовывать образовательные программы и (или) осуществлять содержание, воспитание обучающихся, воспитанников. Судя по тому, что законодатель разрешил создание учебных заведений в любой форме, предусмотренной для некоммерческих организаций, этот вопрос решен однозначно, и любая некоммерческая организация может осуществлять образовательную деятельность.

Основные черты некоммерческих организаций различных типов во многом совпадают.

1. Учредителями некоммерческих организаций могут выступать физические и юридические лица.
2. Имущество некоммерческих организаций формируется из имущественных и (или) членских взносов учредителей. Для учреждения предусмотрена возможность полного или частичного финансирования собственником. Возможно функционирование учреждения на основе самокупаемости, т. е. при нулевом финансировании, что эквивалентно отсутствию финансирования вообще, как и в других типах некоммерческих организаций.
3. Некоммерческие организации несут полную ответственность по своим обязательствам. Исключение составляют не только учреждение, по обязательствам которого субсидиарную ответственность несет учредитель, но и государственная корпорация, по обязательствам которой законом может быть предусмотрена иная ответственность (определяется для каждого конкретного случая), и объединение в форме ассоциации или союза, по обязательствам которой также осуществляется субсидиарная ответственность учредителей⁶.

⁶Отметим, что субсидиарная ответственность учредителей объединения сохраняется в течение двух лет после выхода учредителя из объединения.

4. Некоммерческие организации вправе осуществлять предпринимательскую деятельность, соответствующую целям, для которых они созданы (уставным целям). Формулировки этого положения для разных форм некоммерческих организаций несколько отличаются, но общее их содержание совпадает: можно. Существуют некоторые особенности у фонда, которому не только разрешено заниматься предпринимательской деятельностью, но и предоставлено право создавать хозяйственные общества или участвовать в них, и у объединения, которое, в случае возложения на него ведения предпринимательской деятельности, должно быть преобразовано в хозяйственное общество или товарищество, т. е. в коммерческую организацию.

Выделить какие-либо существенные преимущества одного типа перед другим вряд ли возможно. Вопрос состоит, следовательно, в определении, какие из типов некоммерческих организаций предпочтительнее для осуществления образовательной деятельности?

Первое, на что обращается внимание при сравнении учреждения с другими типами некоммерческих организаций — это связь с учредителем (собственником). Учреждение создается обычно для того, чтобы исполнять функции, которые должен исполнять учредитель. Главным образом это касается исполнения функций государства:

- для осуществления государственного управления создаются соответствующие органы в форме учреждений;
- для защиты от внешней агрессии создается армия в виде государственных учреждений;
- для выполнения государственных обязательств в социальной сфере создаются учреждения здравоохранения, культуры, образования и т. п.

Можно рассматривать учреждение как организационно обособленное продолжение учредителя, выполняющее работу за учредителя, за счет средств учредителя, по указаниям и (или) поручениям учредителя. С точки зрения выполнения конституционных гарантий государство, очевидно, может (но не обязательно) создать свои „собственные“ подразделения для осуществления образовательной

деятельности хотя бы в тех пределах, что установлены Конституцией. Следует учесть и то важное обстоятельство, что современная система образования в части образовательных учреждений сложилась не вчера, поэтому и реализация обязательств государства ориентирована в первую очередь на действующую сеть образовательных учреждений.

Учреждение является некоммерческой организацией, не имеющей права собственности на переданное ей имущество. Следовательно, это имущество не выведено из-под контроля собственника. А такое обстоятельство является серьезной защитой целостности системы образования от возможного изъятия этого имущества. Поэтому, кстати говоря, в сочетании с субсидиарной ответственностью это не позволяет объявить учреждение банкротом. Для оценки возможности проблемы „потери“ имущества достаточно вспомнить наличие задолженности образовательных учреждений во второй половине 1990-х гг. за энергоресурсы и коммунальные услуги, когда только принцип субсидиарной ответственности, точнее — законодательная неопределенность его применения, не позволили изъять государственное имущество в счет ее погашения.

Учреждение является единственной формой организации, которая может получать финансовые средства от учредителя в режиме финансирования [22, ст. 68–69], т. е. безвозмездно, причем для этого не требуется никаких дополнительных решений. Иными словами, учреждение может финансироваться учредителем по факту своего существования. Может, правда, и не финансироваться.

Эти характерные черты учреждения позволяют учредителю осуществлять практически всеобъемлющий контроль за работой учреждения, как за своим обособленным структурным подразделением. Это не совсем точная аналогия, тем не менее, суть отношений, с моей точки зрения, иллюстрирует верно.

Естественно возразить, что все эти функции могут осуществляться и организациями других типов по договорам возмездного оказания услуг. Правда, цена таких услуг может оказаться выше затрат на содержание учреждения. Seriously этот аспект еще не исследован, хотя некоторые оценки могут быть сделаны. Если согласиться с тем, что образование в настоящее время финансируется

меньше потребности (о вариантах расчета потребности речь будет идти дальше), то в случае заказа образовательных услуг придется, как минимум, компенсировать все затраты на их оказание. В противном случае либо образовательные организации откажутся от таких заказов, либо объем и качество услуг будет уменьшено в соответствии с оплатой. Основания к таким решениям представляются достаточно очевидными. Справедливости ради следует отметить, что отдельные элементы (пока только элементы) таких отношений уже начали выстраиваться, например, в рамках государственного заказа или задания на подготовку специалистов.

Таким образом, учреждение является удобной формой некоммерческой организации для государственной системы образования, поскольку только в учреждении можно практически гарантированно обеспечить „сохранность“ имущества и неизъятие его из сферы образования, учреждение не может быть объявлено банкротом, можно сохранить работоспособность системы образования даже при существенном снижении финансирования, обеспечивается практически полный контроль учредителя за его деятельностью.

2.5. Автономия образовательных учреждений

Одной из характерных особенностей именно сферы образования является то, что образовательные учреждения автономны в своей деятельности. Формально это положение распространено на учебные заведения всех уровней образования. Но обычно понятие „автономии“ используют применительно к высшим учебным заведениям и несколько реже к колледжам и техникумам, т. е. к учебным заведениям среднего профессионального образования. Практически никто не говорит об автономии школ, детских садов или профессионально-технических училищ. И этому есть достаточно глубокие исторические корни.

Интересующиеся историей высшего образования могут обратиться к журнальному варианту книги „История средневекового университета“ [66, 76]. Отметим только, что университет, как автономное сообщество преподавателей и студентов, независимое от го-

сударственной и (или) городской власти, обладающее правами самоуправления, определения содержания обучения, проведения исследований, присуждения повсеместно признаваемых ученых степеней, возник в Европе в эпоху раннего средневековья (а может быть и еще раньше, история на этот счет „высказывается“ достаточно осторожно) и, как институт, сохранился до наших дней с минимальными изменениями.

Обратимся к недавнему прошлому нашей страны. В российских вузах принцип автономности восходит к университетскому уставу 1804 г., хотя его основные положения были реализованы еще при создании Московского университета (1755 г.). Университетская автономия по Уставу 1863 г. [86] предполагала:

- выборность ректора Университетским Советом (Университетский Совет составляли под председательством ректора все ординарные и экстраординарные профессора Университета) на четыре года из ординарных профессоров Университета и утверждение в сем звании Высочайшим приказом;
- выборность проректора сроком на три года из Профессоров с утверждением Министром Народного Просвещения, выборность Инспектора из лиц, окончивших полный университетский курс, с утверждением бессрочно также Министром;
- право Советов Университетов по представлениям факультетов и на основании их удостоверения утверждать в звании Действительного Студента и в ученых степенях;
- право возводить в звание почетных членов лица, известные покровительством наукам, или прославившиеся своими дарованиями и заслугами, и выдать им дипломы на сие звание, с утверждения Попечителя;
- освобождение университетов от платежа весовых денег за отправляемые по делам их письма и посылки, когда последние весом не более пуда, от употребления гербовой бумаги и от платежа крепостных и иных пошлин по совершаемым от имени их актам и вообще по всем касающимся до них делам;
- наличие в университетах своей собственной цензуры для тезисов, рассуждений и иных учено-литературного содержания сочинений и сборников, ими издаваемых;

- возможность издания университетами периодических трудов ученого содержания и иметь собственные типографии и книжные лавки, на общем основании.

Эти принципы в той или иной степени отражались в университетских уставах 1835 и 1863 гг. Устав 1884 г. поставил университеты в полную зависимость от государства, лишив их большинства прав, но в 1905 г. принципы автономности были вновь возрождены [31]. В некотором смысле сейчас наблюдается очень похожая картина последовательного ограничения прав учебных заведений со стороны государства. Уместно напомнить в этой связи, с чем было связано возрождение университетской автономии в 1905 г.

Обоснование необходимости предоставления высшим учебным заведениям широкой независимости осознавалось государственными деятелями еще в XIX в. и даже раньше. Она очень четко была изложена Н. Сперанским, который писал: „Раз государство хочет обеспечить обществу те бесконечные материальные и моральные благодеяния, которые приносит культура истинной науки, оно не может не считаться с особою природою этих столь чуждых собственной его природе учреждений (университетов. — Примеч. авт.). Государство, дающее на них общественные средства, должно наложить на себя ряд самоограничений. Собственно говоря, его участие в управлении подобною научною высшею школою желательно лишь в тех пределах, в каких оно необходимо, чтобы предотвратить опасность потери внутренней свободы, которая грозит всегда коллегиям, поставленным вне всякого общественного контроля. Помимо же этого государственная власть без опасения погубить душу дела не может налагать на университетскую жизнь никаких правительственных стеснений“ [135].

Современные законодательные акты также реализуют принципы автономии вузов, которая предусматривает минимальное вмешательство государственных органов в их деятельность на современном уровне понимания допустимой степени такого вмешательства. Эти принципы автономии распространены в настоящее время на все учебные заведения, а не только на университеты. Правда, степень автономии, хотя измерить ее довольно сложно, представляется все же несколько меньшей, нежели в XIX в.

2.5. Автономия образовательных учреждений

Автономия учебных заведений выражается в том, что для осуществления образовательного процесса, как основной цели своего создания, учебное заведение самостоятельно подбирает и расставляет кадры, формирует (выбирает) программы обучения, осуществляет образовательную, научную, финансовую, хозяйственную и иную деятельность в пределах, определенных законодательством Российской Федерации и своим уставом. Экономический аспект автономии состоит в том, что учебное заведение самостоятельно:

- формирует внутреннюю структуру управления, создает структурные подразделения (кроме филиалов);
- формирует кадровый состав работников;
- реализует различные виды уставной деятельности, в том числе предпринимательской;
- распоряжается доходами, полученными от осуществления самостоятельной деятельности;
- арендует и сдает в аренду имущество, в том числе переданное ему учредителем;
- учреждает организации различных типов;
- привлекает для обеспечения своей деятельности различные финансовые источники за исключением кредитных ресурсов;
- реализует производимую продукцию, результаты работы, оказывает услуги и др.

Сопоставив эти положения с соответствующими положениями, например, Университетского устава 1863 г., нетрудно увидеть их безусловную преемственность с поправкой на время. Есть некоторые различия в части распоряжения доходами от осуществляемой деятельности, но об этом речь пойдет дальше.

Наличие такой автономии существенно ограничивает возможности воздействия на образовательное учреждение со стороны государственных органов управления образованием. Учебное заведение формально выступает как некая в значительной степени замкнутая единица, автономно функционирующая и самоуправляемая по большинству направлений осуществляемой деятельности. Доступными для управленческого воздействия остаются всего три направления, три фактора, которые могут быть изменены органа-

ми управления образованием, посредством чего может быть изменено и положение (состояние) образовательного учреждения. К таким факторам относятся следующие:

- общие условия функционирования учебного заведения, включающие правовое пространство, систему налогообложения, установление отношений собственности;
- объем выделяемых общественных ресурсов и основные направления их использования, показатели численности учащихся, обучающихся за счет этих ресурсов;
- контроль за соблюдением условий лицензии (аккредитации).

Еще больше „образовательная“ автономия была усилена тем, что законодательство обязывало учредителя строить свои взаимоотношения с ним на договорной основе. Фактически этим положением признавалось равноправие учебного заведения и его учредителя в построении взаимоотношений после того, как заведение создано. На практике такой договор предусматривал принятие обеими сторонами на себя определенных обязательств. В частности, учредитель принимал на себя обязательства:

- по определенному финансированию деятельности учреждения, научно-исследовательских работ и развития материально-технической базы учебных заведений;
- по финансированию отдельных программ и (или) проектов из централизованных фондов Учредителя;
- по представлению интересов учебного заведения в органах государственной власти и управления;
- по оказанию консультативных и методических услуг, обеспечению справочно-информационными материалами и т. д.

Можно даже утверждать, что эти взаимные обязательства превращали учредителя в партнера по совместной с учебным заведением деятельности, сводя к минимуму функции администрирования.

Одновременно образовательному учреждению учредитель может предоставить (но может и не предоставить!) определенные права по использованию закрепленного имущества и земельных участков, по самостоятельному использованию прибыли, полученной от осуществления уставной деятельности, по привлечению дополни-

тельных источников финансирования уставной деятельности. Кроме того, учебное заведение может быть поставлено перед необходимостью участвовать в формировании централизованных фондов Учредителя.

Последнее обстоятельство, кроме подтверждения определенных отношений с учредителем, является еще одним свидетельством против статуса учебного заведения как некоммерческой организации. Если учебное заведение ставится перед необходимостью перечислять часть своих доходов в централизованные фонды учредителя, то оно может это сделать только за счет прибыли, остающейся в его распоряжении после уплаты налогов. Понятно, что такое перечисление не является расходом средств, необходимым для обеспечения образовательной деятельности данного учебного заведения. Больше всего это похоже на извлечение прибыли и ее распределение между учредителями (в данном случае одним учредителем). Тем не менее, практика создания и использования централизованных фондов в органах управления образованием существует, средства в них образовательными учреждениями отчисляются.

На первом этапе принятия образовательного законодательства (в 1992 г.) автономия образовательного учреждения базировалась также на предоставленном праве самостоятельного распоряжения всеми бюджетными и внебюджетными средствами, а также достаточно широкими правами по распоряжению переданным в оперативное управление государственным и муниципальным имуществом. Изменения, внесенные в образовательное и бюджетное законодательство, и особенно — разрабатываемые поправки к бюджетному законодательству заметно сокращают пределы автономии образовательных учреждений и организаций. Причем направлены эти ограничения, в основном, на усиление государственного управления в сфере распоряжения ресурсами, бюджетными средствами и государственным имуществом.

Серьезным шагом на пути развития автономии в сфере образования стало законодательное установление еще одной формы образовательной организации — автономного учреждения. Судя по основным его характеристикам, установленным Федеральным зако-

ном Российской Федерации „Об автономных учреждениях“ [116], а также оценкам положений этого закона, содержащихся в некоторых работах [122,123], возможности автономного учреждения в части распоряжения имуществом и доходами от своей деятельности и, соответственно, степень его автономности от учредителя будет заметно выше, нежели у „обычных“ образовательных учреждений. Правда, говорить об этом пока приходится лишь в предположительном ключе.

Лекция 3. Управление образованием

Организация управления в сфере образования: структура управления, федеральные и региональные органы управления образованием, функции управления. Особенности управления образованием.

3.1. Введение. Общие вопросы управления

Образование в Российской Федерации представляет собой громадную систему, насчитывающую более 140 тыс. организаций, в которых учатся и работают более 40 млн. человек. Такая большая сфера деятельности не может существовать сама по себе без взаимодействия с другими сферами деятельности и государством в лице государственных институтов. Проблемы системы образования затрагивают практически всех членов нашего общества — все мы являемся родителями, учащимися (бывает, что и одновременно), работниками системы образования, бабушками и дедушками и т. п. Следовательно, в сфере образования пересекаются интересы многих, если не всех субъектов общественных отношений, что, естественно, требует согласования этих интересов и их реализации.

Сфера образования представляет собой не только множество организаций. Законом Российской Федерации „Об образовании“ (статья 8) введено понятие системы образования. Система образования в Российской Федерации представляет собой совокупность взаимодействующих:

- преемственных образовательных программ и государственных образовательных стандартов различного уровня и направленности;

- сети реализующих их образовательных учреждений независимо от их организационно-правовых форм, типов и видов;
- органов управления образованием и подведомственных им учреждений и организаций.

Взаимодействие этих элементов порождает способность системы оказывать образовательные услуги признаваемого государством и обществом качества, понятного уровня и содержания.

Для того чтобы система образования работала „в одном направлении“, осуществляла необходимую обществу, государству и личности образовательную деятельность, ею необходимо управлять.

Существует достаточно много определений управления, например:

- управление — это совокупность мероприятий некоей организации (часто — государства), связанных с осуществлением какой-либо деятельности [159, с. 266];
- процесс планирования, организации, мотивации и контроля, необходимый для того, чтобы сформулировать и достичь целей организации. Управление — это особый вид деятельности, превращающий неорганизованную толпу в эффективную целенаправленную и производительную группу [71, с. 38–39];
- управление — это функция организационных систем, обеспечивающая сохранение определенной структуры, сохранение поддержания режима деятельности, реализации программы, целей деятельности [2];
- управление выполняет объективно необходимую миссию по организации, координации, согласованию, регулированию и контролю всякого совместного труда людей. Применительно к обширной и сложной сфере образования управление — это целенаправленная деятельность всех субъектов по обеспечению становления, оптимального функционирования и обязательного развития каждого образовательного учреждения, всех звеньев и системы образования в целом и т. д.

Обобщая эти определения, можно считать управлением обособленную (1) деятельность, обеспечивающую (2) такую организацию основной деятельности, которая способствует достижению постав-

ленной перед этой основной деятельностью цели (3). Управление возникает там, где существует несколько связанных общей деятельностью элементов (людей, организаций) и имеет место общая цель такой деятельности. Можно, разумеется, критиковать это обобщенное определение, но для целей дальнейшего изучения предмета его, на мой взгляд, достаточно.

Итак, управление представляет собой деятельность, характеризующуюся следующими основными чертами:

- обособленная, осуществляемая отдельно от основной деятельности специально выделенными для ее осуществления людьми и (или) организациями в специально отведенное для этого время. Иначе говоря, управление в образовании осуществляется или должно осуществляться отдельно от образовательного процесса (полезно вспомнить, что называется образовательным процессом);
- обеспечивающая сохранение и поддержание образовательного процесса посредством его планирования, организации, мотивации преподавателей и учащихся и контроля за ходом образовательного процесса;
- обеспечивающая достижение целей, стоящих перед системой образования как в данный момент времени, так и в историческом (стратегическом) плане.

Из теории управления известно, что необходимость в управлении возникает там, где деятельность осуществляют два человека или более (см. [71]). Также правильно, наверное, утверждение о том, что если одну деятельность осуществляют две или более организации, преследуя при этом единую цель, то ими также нужно управлять. В этом смысле множество организаций можно представить в виде большой разлапистой кляксы, которая втягивает одни „щупальца“, выдвигает другие и при этом куда-то движется. А нужно, чтобы она двигалась не куда-то, а в определенном направлении, к намеченной цели. Очень желательно, чтобы она до этой цели доползла. Для этого и нужно этой „кляксой“ управлять.

Очевидно, что такой громадной системой, как образование, управлять просто необходимо, поскольку недостатка в самостоятельности и новаторстве в образовании, как, впрочем, и в других

сферах, никогда не испытывалось (в этом и сила системы). Куда способна завести неупорядоченная (другой вопрос — насколько, каким образом, кем) самодеятельность, сказать трудно. Можно представить последствия отсутствия управления в образовании.

Попутно отметим, что в теории и практике используются два термина: менеджмент и управление. Попытки разделить их основываются на трактовке управления как бюрократического руководства, объектом которого служит административная надстройка над товаропроизводителем, а менеджмента — как сложного социально-экономического, информационного и организационно-технологического явления, процесса деятельности, имеющего дело со сменой состояний, качеств объекта [92, с. 65]. С моей точки зрения, такое разделение является искусственным, поскольку проводит различие не по содержанию, а по степени технологической разработки процесса. Иными словами, менеджмент — это более технологичное управление. Следовательно, разница между управлением и менеджментом может рассматриваться как количественная, что позволяет в дальнейшем использовать эти термины как синонимы.

Управление выполняется субъектом — лицом или группой лиц, объединенной неким организованным образом.

Группа лиц, организация или несколько организаций, осуществляющих основную деятельность, на достижение цели (целей) которых направлена управленческая деятельность, называются объектом управления. В качестве объекта управления могут выступать практически любые тем или иным образом выделенные множества лиц или организаций при условии, что их деятельность направлена на достижение единой цели, и цель эта осознана, выражена, приемлема, существует потребность в ее достижении.

Применительно к сфере образования можно иллюстрировать это следующим простым примером:

- существует цель в виде всеобщего среднего общего полного образования хорошего качества;
- существует сеть школ, которые осуществляют обучение по программам среднего общего полного образования;
- нужно, чтобы эти общеобразовательные школы давали требуемое образование хорошего качества;

- необходимо управление всеми этими школами как объектом, дающим необходимое образование, для достижения поставленной цели.

Выделяется обычно три вида (или типа, не могу сказать точно) управления:

- 1) по параметрам нового состояния, достижение которого является целью деятельности объекта управления, — управление по конечной цели для некоторого периода времени;
- 2) по параметрам состояния объекта управления и допустимым отклонениям от этих параметров — управление по траектории движения объекта управления (в данном случае имеется в виду изменение параметров объекта во времени);
- 3) по „ценностям“, т. е. воздействие на управляемый объект таким образом, чтобы он в своей деятельности не нарушал некоторых заданных ценностных установок.

Последний вид управления представляется мне несколько туманным, но коллеги, не очень понятно объясняя его содержание, уверяют, что такое управление есть. Применительно к образованию управление по ценностям можно рассматривать как обеспечение такого функционирования системы образования, при котором все желающие могут тем или иным образом получать образование (извините за тавтологию). С моей точки зрения, такое определение подходит все же под первый или второй вид управления, что позволяет рассматривать третий вид как избыточный.

Считается, что всякое управление должно решать следующие основные задачи.

Оценка состояния — определение места объекта управления относительно стоящих перед ним целей.

Планирование — определение путей (направлений) перемещения объекта управления в новое состояние, более приближенное к стоящим перед ним целям.

Организация — создание необходимых условий, структур, коллективов, ресурсов и т. п. для выполнения запланированных мероприятий.

Мотивация — создание побудительных мотивов для людей, выполняющих запланированные мероприятия.

Контроль результатов — проверка результатов выполненных работ с точки зрения достижения поставленных целей.

Схематически последовательность решения задач управления можно представить в виде рис. 3.1. Некоторые отклонения в терминах допущены для упрощения схемы:

- объединены „Организация“ и „Мотивация“, поскольку они представляют собой работу субъекта управления с объектом управления — осуществление управляющего воздействия;
- контроль на схеме заменен мониторингом, поскольку для управления используется более широкий спектр информации об объекте, нежели просто данные о ходе реализации путей изменения состояния объекта.

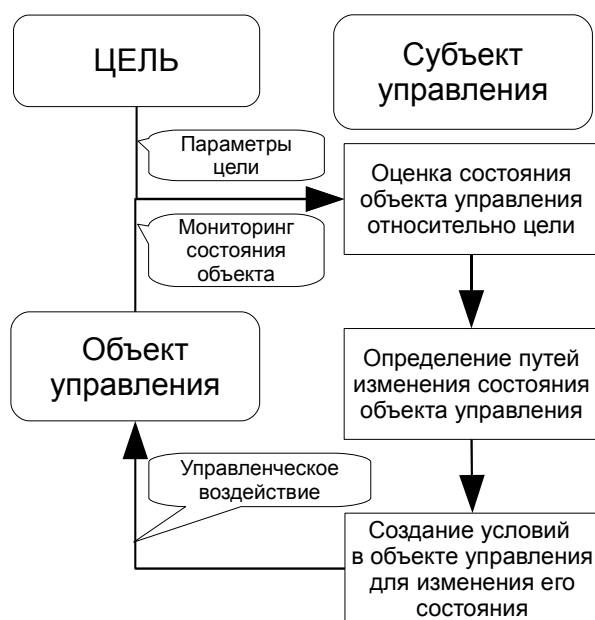


Рис. 3.1. Общая схема управления

Процесс управления носит непрерывный характер — каждое воздействие вызывает изменение состояния объекта управления, что требует сопоставления с целью и повторения действий в той же последовательности.

Следует обратить внимание на то обстоятельство, что в задачах управления нет места формулировке общей цели, стоящей перед объектом управления. Это очень важное положение означает, что цель формулируется иными системами, внешними по отношению, в данном случае, к образованию — государством, обществом, экономикой, работодателями и другими, т. е. теми субъектами, интересы которых пересекаются в сфере образования. Управление может осуществляться только при наличии сформулированной цели (или нескольких целей, если общая цель не сформулирована по тем или иным причинам). Собственно это и следует из определения управления. Можно возразить, что цели могут формироваться и в системе образования. Это верно, но следует учитывать, что это частные цели, ставящиеся в рамках общей цели функционирования системы образования. А эта общая цель не определяется системой образования, поскольку сама система строится для достижения этой самой общей цели.

Вообще понятие цели сформулировать довольно трудно. Будем считать целью некоторое новое (в смысле — иное по сравнению с имеющимся в данный момент) состояние системы, в которое ее нужно перевести. Для этого нужно в соответствии с задачами, которые решает управление, оценить существующее состояние относительно необходимого, спланировать нужные для этого мероприятия или действия, организовать их выполнение, мотивировать людей на выполнение этих действий, проконтролировать получаемые результаты и вновь сопоставить состояние с необходимым.

Часто цель путают с процессом ее достижения или с работами, которые нужно выполнить в ходе этого достижения. Лучше всего постановку цели можно представить на примере:

- современное состояние — пустырь;
- новое состояние — жилой дом со всей необходимой инфраструктурой.

Следовательно, целью является жилой дом, т. е. определенный конечный результат, а работы, которые нужно выполнить (изыскания, проект, коммуникации, фундамент и т. д.), — это промежуточные или частные результаты, которые будут получены в процессе достижения основной цели и которые сами могут выступать част-

ными целями на каком-то временном отрезке, но конечной целью не являются.

К формулировке цели предъявляются довольно простые, но не всегда выполнимые и не всегда выполняемые, требования.

Цель должна быть:

- конкретна;
- измерима;
- приемлема;
- реалистична;
- с определенными сроками достижения.

Иногда смешивают понятия цели и задачи. В самом деле, цель может выступать как проблема, требующая решения. Особенно это проявляется при постановке качественных целей вида „повысить, улучшить“ и т. д. Поэтому и говорят, например, что стоит задача повысить качество образования. В действительности задача состоит в том, чтобы ответить на те вопросы, которые возникают в ходе работы по повышению качества и без ответа на которые качество повысить не удастся. В частности, например, если поставить цель довести качество подготовки экономистов до мирового уровня (вполне реальная постановка, кстати сказать), то задачами будут: определение этого мирового уровня, разработка способов сопоставления уровней подготовки и т. д. А достижение цели будет определяться мероприятиями: разработкой новых программ и технологий обучения, написанием необходимых учебников и пр. Более подробно эти вопросы можно изучить в рамках проектного подхода к управлению.

Вооружившись этими представлениями, вернемся к предмету лекции — управлению образованием.

3.2. Структура управления образованием

Конституция Российской Федерации целей перед системой образования прямо не ставит. Можно считать, конечно, что доступность и бесплатность образования в определенных пределах и есть цель. Но это будет не совсем точно, ведь доступным и бесплатным может быть и некачественное образование, которое не будет нуж-

ным учащимся. В конечном итоге для людей важно в первую очередь качество образования, а затем уже — доступ к нему и затраты на его получение. Причем именно в указанном порядке, поскольку за качественное образование люди готовы платить (не все, конечно). Хотя, на каком-то этапе можно, по всей видимости, мириться с не очень качественным, но общедоступным образованием.

Определение качества образования — это сложная и самостоятельная задача. Для целей лекции будем считать, что качество — это признание полученного образования в тех сферах, где собирается трудиться или продолжать обучение обученный или выученный человек. Иногда говорят, что чем лучше человек выучен, тем легче ему адаптироваться в различных сферах деятельности, но это уже относится, скорее, к содержанию образования.

Отсюда можно предположить, что основной целью функционирования системы образования является приведение ее в такое состояние, при котором качественное образование доступно всем, кто желает его получить. Вряд ли такое состояние достижимо, но цель может и не достигаться, система будет постепенно приближаться к ней, двигаясь в нужном направлении и, добавим, достигая при этом движения некоторых важных (или не очень) промежуточных результатов. Разумеется, движение подобного рода следует понимать как процесс постепенного изменения системы, количественного и (или) качественного.

Можно в качестве цели определить и некие конкретные параметры нового состояния системы образования:

- способность обучать не менее 500 студентов на 10 тыс. человек населения (в Законе „Об образовании“ — не менее 170);
- обеспечить качественное, на уровне современных требований обучение всех детей в школе не менее 12 лет;
- сделать так, чтобы математическая подготовка в городских школах была лучшей в мире и т. д.

Примеры такого рода не следует воспринимать буквально. Понятно, что новое состояние можно описать по-разному. Главное, чтобы эта цель ставилась перед той частью системы или всей системой, которой она напрямую касается. Не следует относить, например, к цели всей системы образования поголовный охват детей

дошкольным воспитанием, поскольку эта цель касается только части системы.

Цель, таким образом, должна быть сформулирована, количественно и (или) качественно определена, обозначена, представлена на уровне понимания. Управление должно обеспечить изменение состояния системы, т. е. согласованную деятельность всех ее элементов, обеспечивающую движение к заданной цели и ее достижение.

Важной характеристикой управления является то, что это обособленный вид деятельности, реализуемый отдельно от образовательного процесса. Это означает, что для управления системой образования создаются специальные организации со своей системой взаимоотношений, решаемых задач и осуществляемых видов действий — структура управления с определенной соподчиненностью, распределением между подразделениями функций управления.

Структура управления образованием в Российской Федерации сформирована по так называемой линейно-функциональной схеме, которая характеризуется следующими основными чертами:

- наличие нескольких уровней, в которых каждый нижестоящий уровень находится в административном ведении вышестоящего — решения вышестоящих органов являются обязательными для нижестоящих;
- ограничение административного подчинения нижестоящих уровней управления вышестоящим отдельными функциями или некоторым их набором — вышестоящий орган может принимать обязательные для нижестоящего решения по ограниченному кругу вопросов;
- возможность для органа управления управлять только теми организациями, которые находятся в его непосредственном административном ведении.

Обобщенная структура управления образованием изображена на рис. 3.2.

3.2. Структура управления образованием

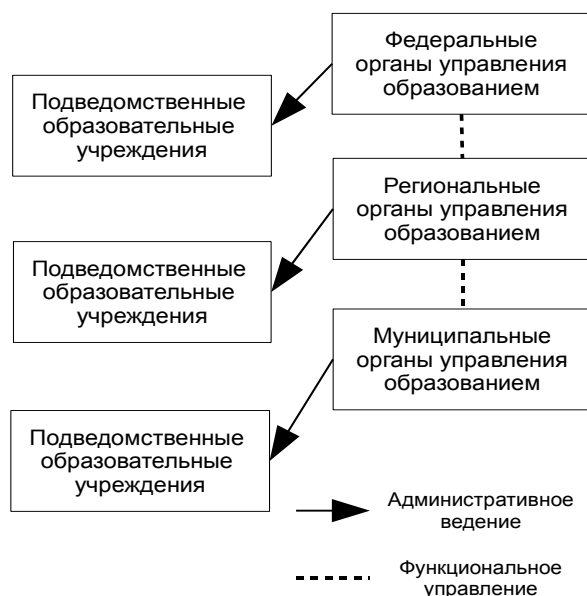


Рис. 3.2. Обобщенная структура управления образованием

Конкретная реализация структуры управления в разное время определялась разными условиями, часто скрывавшимися за стандартными формулировками „в целях совершенствования...“ Для характеристики происшедших структурных изменений больше всего подходит понятие „субъективного фактора“, поскольку масштабы системы образования росли постоянно, задачи, судя по формулировкам в официальных документах, постоянно же усложнялись. С моей точки зрения, особенного усложнения управленческих задач не происходило, они просто менялись и даже не очень сильно. Процесс же изменения структуры управления больше напоминал колебания. Изменения в органах управления образованием происходили и происходят достаточно регулярно, причем изменения эти все время воспроизводят все ту же линейно-функциональную структуру. В качестве примера обратимся к сравнительно недавней истории (табл. 3.1).

Как видно из приведенной информации, изменения в структуре управления образованием осуществлялись с завидной регулярностью. Разумеется, изменения происходили также и в период

между 1954 и 1992 гг. В данном случае не ставилась задача построения непрерывного хронологического ряда. Данные носят иллюстративный характер. Следует также отметить, что Министерство просвещения достаточно долго „держалось“ в виде отдельного органа управления, но в 1996 г. и оно было включено в проходившие преобразования.

Таблица 3.1. Изменения в структуре управления образованием

<i>Год</i>	<i>Что изменено в структуре управления образованием</i>
1946	Преобразование Комитета по делам высшей школы в союзно-республиканское Министерство высшего образования СССР
1953	Объединение Министерства высшего образования СССР, Министерства кинематографии СССР, Комитета по делам искусств, Комитета радиотелевизионной информации, Главполиграфиздата и Министерства трудовых резервов СССР в одно министерство — Министерство культуры СССР
1954	Образование на базе учреждений, организаций и предприятий Главного управления высшего образования и Управления средних специальных учебных заведений Министерства культуры СССР общесоюзного Министерства высшего образования. Передача Министерству высшего образования учебных заведений, учреждений, организаций и предприятий согласно списку, установленному Советом Министров СССР
1954	Преобразование общесоюзного Министерства высшего образования в союзно-республиканское Министерство высшего образования СССР
	<i>Славные традиции продолжаютя и в настоящее время</i>
1992	Ликвидация Минвуза РСФСР и создание в составе Министерства по делам науки, высшей школы и технической политики РСФСР Комитета по делам высшей школы
1994	Выделение из состава Министерства по делам науки, высшей школы и технической политики РСФСР Комитета по делам высшей школы и его преобразование в Государственный комитет Российской Федерации по высшей школе — Госкомвуз России
1996	Объединение Госкомвуза России и Министерства образования России в Министерство общего и профессионального образования Российской Федерации
1999	Преобразование Министерства общего и профессионального образования Российской Федерации в Министерство образования Российской Федерации (присоединение ВАК)
2004	Создание Министерства образования и науки Российской Федерации, Федеральных агентств по науке и образованию и Службы по надзору в сфере образования и науки (слияние Миннауки России и Минобразования России)

Необходимо обратить внимание еще на одну важную особенность: при формальном требовании к обособленному существованию управления отдельно от управляемого объекта органы управления образования формально же включены в состав системы

3.2. Структура управления образованием

образования (в соответствии с определением, данным в Законе „Об образовании“). Из этого кажущегося маловажным обстоятельства следует весьма важный вывод: при изменении структуры органов управления образованием должно (!) меняться состояние системы образования. Однако при проектировании изменений такого рода обычно это обстоятельство в расчет не принимается, а системные изменения не только не прогнозируются, но даже и не обсуждаются. Речь идет о чем угодно: о сокращении бюрократов, исключении несвойственных функций, дублирования и т. д., — но только не о том, что изменение управления может самым серьезным образом повлиять на систему образования. Утешает только то, что в других отраслях положение ничуть не лучше, на стадии проектирования никто не знает, к чему эти преобразования приведут.

До апреля 2004 г. федеральный уровень управления был представлен Министерством образования Российской Федерации, в ведении которого к тому времени находились 658 учреждений среднего и 326 высшего профессионального образования федерального уровня. На этом же уровне управление подведомственными учебными заведениями осуществляли также и другие министерства и ведомства Российской Федерации. В частности, 2576 средних специальных учебных заведений находились в ведении 26 министерств и ведомств, 590 вузов — в ведении 20 министерств и ведомств.

Такое распределение на федеральном уровне складывалось в значительной мере исторически. Учебные заведения создавались министерствами и ведомствами в качестве необходимого элемента реализации приоритетных направлений социально-экономического развития страны — охраны здоровья населения, всеобщей грамотности, индустриализации, развития сельского хозяйства, укрепления обороноспособности. Соответственно создавались медицинские, педагогические, сельскохозяйственные учебные заведения (вузы, техникумы, училища), вузы, политехникумы. Развивающиеся научно-образовательные школы выделялись из состава вузов. От такого мощного вузовского центра, как, например, МВТУ им. Н.Э. Баумана в свое время „отпочковались“ МИСИ, МЭИ, МАИ, Академия химзащиты, Ижевский механический институт, факультеты МИХМ, МХТИ, МИФИ [4], а от Ленинград-

ского политехнического института — Ленинградский кораблестроительный институт, Сельскохозяйственный институт, втуз при ЛМЗ и др. И такие процессы происходили не только в Москве и Ленинграде. Кроме того, наличие „собственных“ отраслевых учебных заведений свидетельствовало о высоком потенциале отрасли и руководящего ею министерства. Относительно территориального расположения учебных заведений действовали обычные принципы размещения производительных сил:

- ближе к источникам энергии, в качестве которых выступали образовательные и научные центры;
- ближе к месту потребления — в каждой области должны быть учебные заведения, готовящие учителей, медработников, специалистов сельского хозяйства;
- во вновь осваиваемых районах — Новосибирский и Дальневосточный научные центры, например.

Иначе говоря, учебные заведения создавались там, где по условиям того времени это признавалось необходимым. Собственно, сейчас происходит то же самое с поправкой на изменившиеся социально-экономические условия.

В то же время в ведении органов управления образованием субъектов Российской Федерации (ранее — краев, областей, автономных областей и округов) учебных заведений практически не было. А подавляющее большинство образовательных учреждений дошкольного и общего образования — яслей, детских садов, школ — находилось (и находится в настоящее время) в ведении муниципальных органов управления образованием.

После изменений в структуре органов государственной власти и управления России в апреле 2004 г. федеральный уровень управления образованием представляют Министерство образования и науки Российской Федерации, которое является центральным органом управления образованием в России, и находящиеся в его ведении государственные органы управления:

- Федеральная служба по интеллектуальной собственности, патентам и товарным знакам;
- Федеральная служба по надзору в сфере образования и науки;

3.2. Структура управления образованием

- Федеральное агентство по науке;
- Федеральное агентство по образованию.

Структура управления образованием приведена к виду, изображенному на рис. 3.3.

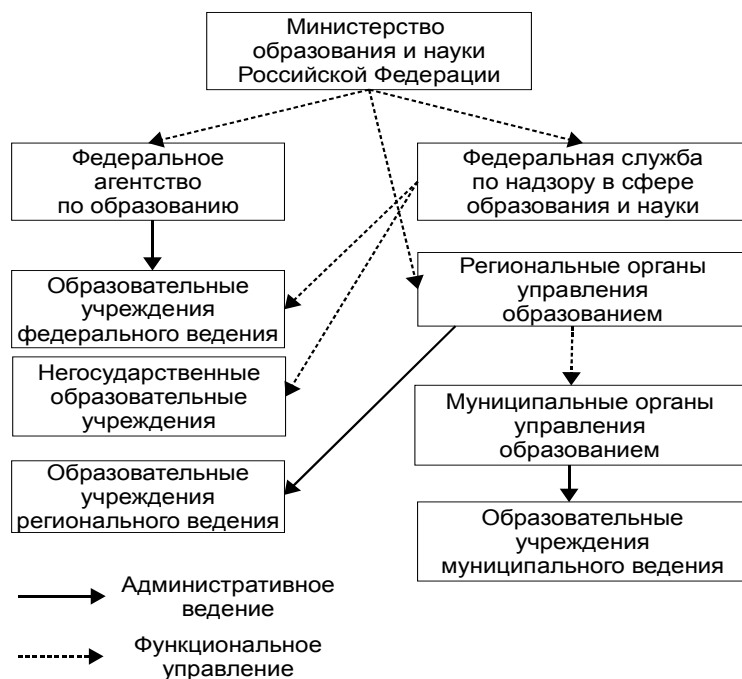


Рис. 3.3. Действующая структура управления образованием

Для образовательных учреждений федерального ведения выстроена „трехзвенная“ структура управления: от министерства через агентство к образовательному учреждению. По существу, агентство представляет собой промежуточное звено, транслирующее распоряжения министерства образовательным учреждениям посредством реализации отдельных управленческих функций. Подобные преобразования в структуре управления экономикой осуществлялись и раньше, когда из министерств выделялись главные управления (главки) для руководства подотраслями экономики. Затем это расценивалось как создание излишних управленческих звеньев, и главки ликвидировались.

Для образовательных учреждений регионального и муниципального ведения создана комбинированная двух-, трехзвенная структура управления, когда между образовательным учреждением и органом управления образованием нет промежуточных звеньев (двухзвенная) или такое звено представлено муниципальным органом управления образованием (трехзвенная). В данном случае не обсуждается вопрос о том, какая структура „лучше“. Как будет показано дальше, обе они имеют право на существование в сформированных условиях функционирования образовательных учреждений и распределения обязанностей в области образования между уровнями государственной власти и управления.

С учетом же федеральной составляющей управления образованием для учебных заведений муниципального уровня выстроена четырехзвенная структура управления:

Министерство образования и науки Российской Федерации → орган управления образованием субъекта Российской Федерации → орган власти муниципального образования → учебное заведение.

Несколько более сложно выглядела структура управления образованием до 1996 г., когда существовали два министерства образования федерального уровня:

- Госкомвуз России и другие министерства и ведомства по „двухзвенной“ схеме управляли учебными заведениями среднего и высшего профессионального образования. Одновременно Госкомвуз России являлся органом функционального управления высшим и средним специальным образованием;
- Минобразования России по „четырёхзвенной“ схеме осуществляло функциональное управление остальными учебными заведениями, будучи одновременно органом управления учреждениями высшего, среднего и начального профессионального образования (педагогические вузы, педагогические училища, профессионально-технические училища).

В результате объединения Госкомвуза России и Минобразования России в 1996 г. было создано одно министерство с большой сетью подведомственных учебных заведений, причем в непосредственном административном ведении находилось около 2 тыс. ор-

ганизаций. При этом Министерство стало и органом функционального управления для всей системы образования.

Региональный уровень управления образованием представлен управлениями (министерствами, комитетами, главными управлениями и т. д.) образования субъектов Российской Федерации. Основное их отличие от федеральных органов состоит в том, что они по большей части не имеют в своем непосредственном ведении образовательных учреждений, осуществляя, таким образом, преимущественно функциональное управление системой образования в пределах региона.

Следует отметить, что роль региональных органов управления образованием последовательно усиливается:

- в ведение субъектов федерации передаются расположенные на их территории образовательные учреждения среднего и начального профессионального образования, ранее находившиеся в ведении федерального уровня — в 2005/06 учебном году в ведении субъектов Федерации и муниципальных образований находилось 1199 учреждений среднего профессионального образования (44,6% от общего числа учреждений этого уровня образования);
- в ведении субъектов федерации находилось 48 высших учебных заведений [84].

По отношению к этим учебным заведениям региональные органы управления образованием выступают как вышестоящие органы.

Муниципальный уровень управления образованием представлен отделами народного образования (или просто отделами образования, название особого значения не имеет), созданными соответствующими муниципальными органами власти. На эти органы возложена основная нагрузка по осуществлению управления учебными заведениями общего образования, основная масса которых сосредоточена на муниципальном уровне.

В этой связи хочется отметить одну весьма важную особенность управления образованием. Если посмотреть на структуру управления, то нетрудно видеть, что основная масса учебных заведений относится к муниципальному уровню управления. Известно также, что муниципальный уровень вообще и муниципальные органы

управления в частности не являются государственным управлением. Отсюда следует, что муниципальные учебные заведения также формально не являются государственными. Государственные гарантии, провозглашенные Конституцией, таким образом, реализуются через сеть формально негосударственных учебных заведений. В такой построении управления образованием можно усмотреть несоответствие конституционной норме, которая должна реализовываться через сеть государственных учебных заведений.

Представленная структура управления предъявляет весьма высокие требования к взаимодействию между уровнями и субъектами управления, распределению между ними функций управления.

3.3. Функции управления образованием

Исходя из определения, управление есть деятельность по координированию, согласованию работы других. Характер такой деятельности, безусловно, зависит от того, какую именно деятельность приходится координировать и согласовывать. В нашем случае речь идет о координации нескольких видов деятельности:

- подведомственных учебных заведений;
- подведомственных организаций, не осуществляющих образовательный процесс;
- органов управления образованием.

На основе представленной на рис. 3.2 структуры управления образованием можно предположить, что разные уровни управления осуществляют практически одинаковые виды координации за исключением муниципального уровня, на котором осуществляется координация только и непосредственно деятельности подведомственных учебных заведений. Тем не менее конкретное содержание одинаковых видов координации должно различаться в зависимости от того, на каком уровне управления она осуществляется.

В соответствии с действующим законодательством образование является сферой совместного ведения федерального и регионального уровней государственной власти и управления. Это означает, что в сфере образования компетенция этих уровней может пе-

ресекается и должна быть разграничена законодательно. Именно это разграничение предусмотрено в III главе Закона „Об образовании“ [117].

Для описания различных видов управленческой деятельности используется термин „функция управления“. Строгого определения этого термина не выработано, но обычно сходятся на том, что функция управления — это некий отдельный типовой вид управленческой деятельности, своего рода элементарная управленческая операция, которую можно выделить, точнее — отделить от других операций. В частности, можно выделить в качестве отдельного вида деятельности „создание организации“, поскольку эта деятельность может быть отделена от других видов, например, от „ликвидации организации“, так как предполагает определенный набор действий по своему выполнению. Аналогичным образом можно выделить и другие функции управления — планирование (хотя иногда эту деятельность отделяют от управленческой), подготовку отчетных документов, работу с обращениями граждан и т. п. Следует помнить, что такое выделение носит, как правило, достаточно условный характер, поскольку каждая такая функция может быть разделена на составные части, которые могут рассматриваться как „более мелкие“, но тоже функции управления. Может показаться, что такая работа носит формальный характер, но это не так, поскольку определение функций управления очень важно с точки зрения круга прав и обязанностей того или иного субъекта управления, пределов его компетенции. Иначе говоря, определение функций управления показывает, что может, а что не может делать субъект управления. А применительно к текущему моменту — с какими вопросами и проблемами и к какому именно начальству следует обращаться, чтобы иметь возможность получить от него решение по ним.

К компетенции федерального уровня в области образования отнесены двадцать три функции, реализуемые федеральными органами государственной власти и управления. Их перечисление занимает достаточно места, поэтому ограничимся их обобщающими характеристиками. Функции можно достаточно условно объединить в шесть основных групп.

- 1) Формирование и осуществление государственной политики в сфере образования. Это, на мой взгляд, самая „туманная“ функция, связанная с координацией деятельности всех государственных институтов, так или иначе связанной с образованием¹. Сюда можно отнести работу в области законодательства, разработки программ, проектов бюджетов, налоговой и таможенной политики и т. д. Для реализации этих функций просто напрашивается программный подход, что и имеет место. Главным инструментом формирования государственной политики в сфере образования является Федеральная целевая программа развития образования [148]. Важное значение имеют и другие государственные документы, относящиеся к сфере образования — Доктрина развития образования, Основные направления социально-экономической политики Правительства Российской Федерации на долгосрочную перспективу (в части образования), документы Минобрнауки России. Функции, связанные с формированием политики, реализуются не только Минобрнауки России, но и всей системой государственных органов власти и управления.
- 2) Определение общих условий функционирования системы образования и образовательных учреждений, включая правовое регулирование в пределах своей компетенции. В первую очередь — это установление федеральных компонентов государственных образовательных стандартов, разработка подзаконных актов (типовых положений об образовательных учреждениях, разъяснений по применению правовых актов, нормативных писем, инструкций, методических материалов).
- 3) Установление льгот, экономических нормативов, различных норм и правил — налоговых льгот, нормативов и порядка финансирования, ставок оплаты труда, социальных льгот учащимся и работникам, строительных, эксплуатационных, медицинских и других норм и правил.

¹Политику можно понимать, как заранее объявленные действия, которые будет осуществлять государство „в ответ“ на те или иные ситуации в сфере образования. Причем бездействие государства — это тоже возможный вариант действий.

- 4) Создание учебных заведений федерального ведения и непосредственное руководство ими — осуществление функций вышестоящего органа, учредителя, прямое финансирование деятельности этих учебных заведений.
- 5) Контроль за исполнением законодательства Российской Федерации в области образования и федеральных компонентов государственных образовательных стандартов.
- 6) Реализация специфических функций — лицензирование образовательных учреждений по программам высшего и послевузовского профессионального образования, установление и присвоение государственных наград и почетных званий в области образования, организация федеральной системы подготовки и переподготовки педагогических работников и работников государственных органов управления образованием.

Эти установленные законом функции управления федеральному уровню реализуются федеральными министерствами и ведомствами. До изменения структуры федеральных органов исполнительной власти (в 2004 г.) эти министерства и ведомства, главным образом, осуществляли реализацию функций, связанных с исполнением обязанностей учредителя образовательных учреждений и реализацией государственной образовательной политики в конкретной отрасли.

В качестве примера можно привести несколько сокращенные задачи и функции бывшего Министерства культуры Российской Федерации [110], в соответствии с которым Министерство:

- определяло направления подготовки кадров в сфере культуры и координировало деятельность образовательных учреждений федерального подчинения по определению объемов и структуры подготовки, переподготовки и повышения квалификации специалистов в сфере культуры и искусства;
- осуществляло в установленном порядке аттестацию и государственную аккредитацию подведомственных образовательных учреждений;
- определяло объемы и осуществляло финансирование за счет средств федерального бюджета, включая государственные инвестиции, подведомственных организаций;

- создавало, реорганизовывало и ликвидировало в установленном порядке подведомственные учреждения культуры, науки и образования в пределах выделенных Министерству бюджетных ассигнований и т. д.

Аналогичные функции выполнялись и другими министерствами и ведомствами.

Министерство или ведомство, как орган отраслевого управления, таким образом, решало задачи сохранения и развития подведомственных учебных заведений как организаций, осуществляющих образовательную деятельность, направленную на подготовку специалистов для определенной отрасли экономики. В приведенном примере — для культуры. Таким образом реализовывалась линейная составляющая структуры управления.

Управление образованием на федеральном уровне осуществлялось также функциональными министерствами и ведомствами Российской Федерации — Минфином России, Минтрудом России, Минэкономразвития России, Мингосимуществом России, реализующими отдельные функции управления образованием, как правило, опосредованно через Минобрнауки России и другие министерства и ведомства, имеющие в своем ведении образовательные учреждения, и (или) путем издания документов регулирующего характера.

В частности, Мингосимущество России, к исключительной компетенции которого были отнесены все вопросы распоряжения и управления государственным имуществом, определяло и контролировало условия и порядок передачи учебным заведениям государственного имущества, сдачи его в аренду, использования и др., осуществляя тем самым функциональное управление.

Минфин России был и остается включенным в процесс финансирования образования. Его роль в этом процессе определяется основными его функциями как центрального федерального органа управления финансами в стране. Это также позволяет говорить о функциональном управлении образованием со стороны этого министерства. Для уточнения следует добавить, что принимая, например, решение об общем порядке бухгалтерского учета в бюджетной сфере, Минфин России оставляет возможность Минобрнауки

России издать свои документы по этому вопросу, отражающие специфику сферы образования. Аналогичный порядок применяется и при решении других вопросов.

При изменении структуры управления в 2004 г. эти функции в новых установочных документах отражены не были. Их выполнение, по существу, с этого времени осуществляется в режиме „по умолчанию“, т. е. в рамках осуществления полномочий без их детализации. Следует отметить, что это изменение структуры управления не привело к серьезному изменению в наборе реализуемых управленческих функций.

Министерство образования и науки Российской Федерации, будучи правопреемником Минобразования России, является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере образования, воспитания, опеки и попечительства, социальной поддержки и защиты обучающихся и воспитанников образовательных учреждений [111]. Министерство принимает решения по следующим основным функциям управления образованием и выпускает следующие нормативные правовые акты²:

- порядок подготовки, переподготовки и повышения квалификации кадров, включая профессиональное образование, подготовку, переподготовку и повышение квалификации рабочих и специалистов в федеральных образовательных учреждениях;
- перечень профессий (специальностей), по которым осуществляются профессиональное образование и профессиональная подготовка в образовательных учреждениях;
- положение и порядок создания филиалов федеральных государственных учреждений высшего и среднего профессионального образования;
- формы документов государственного образца об уровне образования и (или) квалификации, порядок их выдачи, включая подтверждение, признание и установление эквивалентности

²Перечень функций управления несколько сокращен.

этих документов за рубежом в соответствии с международными договорами Российской Федерации;

- ежегодно на основе экспертизы федеральные перечни учебников, рекомендованных (допущенных) к использованию в образовательном процессе в образовательных учреждениях, реализующих образовательные программы общего образования и имеющих государственную аккредитацию, и порядок проведения экспертизы учебников;
- положение о порядке замещения должностей работников государственных образовательных учреждений высшего профессионального образования;
- положение об аспирантуре и докторантуре в высших учебных заведениях и научных организациях независимо от ведомственной принадлежности;
- федеральные компоненты государственных образовательных стандартов, федеральные требования к содержанию образования, общеобразовательным и профессиональным образовательным программам, учебным планам;
- положение об итоговой аттестации выпускников образовательных учреждений;
- положение о формах получения выпускниками образовательных учреждений золотой и серебряной медалей;
- номенклатуру должностей научных работников;
- порядок аттестации руководящих и педагогических работников государственных и муниципальных образовательных учреждений, а также установления образовательных цензов для педагогических работников;
- порядок приема всех категорий обучающихся, порядок перевода обучающегося из одного учебного заведения в другое;
- порядок развития многоуровневой непрерывной системы профессиональной подготовки и повышения квалификации;
- порядок формирования федеральной системы подготовки и переподготовки педагогических кадров образовательных учреждений и работников органов управления образованием;
- порядок 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;

- порядок передачи на усыновление (удочерение) гражданам детей, являющихся гражданами России;
- порядок функционирования и развития сети специальных учебно-воспитательных и реабилитационных учреждений для детей и подростков;
- порядок присуждения премий Президента Российской Федерации и премий Правительства Российской Федерации в области образования, науки и техники;
- нормативные правовые акты по другим вопросам в установленной сфере деятельности Министерства и подведомственных Министерству федеральных служб и агентств, за исключением вопросов, правовое регулирование которых в соответствии с Конституцией Российской Федерации, федеральными конституционными законами, федеральными законами, актами Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации осуществляется исключительно федеральными конституционными законами, федеральными законами, нормативными правовыми актами Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации.

Реализация управленческих функций в сфере образования, как и раньше, осуществляется министерствами, ведомствами, федеральными агентствами и службами, в ведении которых находятся образовательные учреждения.

По отношению к негосударственным учебным заведениям федеральные государственные органы управления образованием выполняют отдельные „разрешительно-согласовательные“ функции, связанные с лицензированием и оценкой их деятельности (специфическая функция лицензирования программ высшего и послевузовского профессионального образования), определением общих условий осуществления образовательной и финансово-хозяйственной деятельности и требований к содержанию образования, т. е. осуществляют функциональное управление.

На уровне субъектов Российской Федерации законодательно установленных управленческих функций несколько меньше — „всего“ 18. Они во многом повторяют функции федерального уровня, но их реализация ограничивается определенной территорией субъекта федерации. Их также можно объединить в группы.

- 1) Формирование и осуществление государственной (региональной) политики в сфере образования, не противоречащей политике Российской Федерации в области образования. Главным инструментом ее формирования являются региональные программы развития образования, разрабатываемые в соответствии с Федеральной программой развития образования и направленные на решение в первую очередь региональных задач и проблем. Практически во всех регионах России работа над такими программами проводится (программы разработаны или разрабатываются).
- 2) Определение специфических условий функционирования системы образования и образовательных учреждений в регионе, включая правовое регулирование в пределах своей компетенции, установление региональных компонентов государственных образовательных стандартов.
- 3) Установление дополнительных региональных льгот, экономических нормативов, различных норм и правил — льгот по уплате налогов в региональный бюджет, региональных нормативов и порядка финансирования, дополнительных по отношению к федеральным социальных льгот учащимся и работникам, строительных, эксплуатационных, медицинских и других норм, правил и т. д.
- 4) Создание учебных заведений регионального ведения и непосредственное руководство ими — осуществление функций высшего органа, учредителя, прямое финансирование образовательной деятельности.
- 5) Обеспечение соблюдения законодательства Российской Федерации в области образования, контроль исполнения государственных образовательных стандартов.
- 6) Реализация специфических функций — лицензирование образовательных учреждений (за исключением лицензирования

по программам высшего и послевузовского профессионального образования), организация подготовки и переподготовки педагогических работников.

Как видно из перечисления, функции во многом пересекаются с функциями федерального уровня. Это и неудивительно, поскольку образование является сферой совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов.

Для правильного разграничения функций важно отметить следующие обстоятельства.

1. Установленная Законом „Об образовании“ компетенция в области образования федеральных органов государственной власти, федеральных органов управления образованием и органов государственной власти субъектов Российской Федерации является исчерпывающей и изменяется только законом.
2. Разграничение компетенции между органами законодательной и исполнительной власти федерального уровня и в области образования определяется в соответствии с законами Российской Федерации. Аналогично осуществляется разграничение компетенции на уровне субъектов Российской Федерации в соответствии с законами соответствующих субъектов.
3. Федеральные и ведомственные государственные органы управления образованием не вправе самостоятельно принимать к своему рассмотрению вопросы, отнесенные Законом к компетенции органов управления образованием субъектов Российской Федерации и местных органов управления образованием, за исключением случаев, предусмотренных законодательством Российской Федерации и касающихся обеспечения государственной и общественной безопасности, охраны здоровья и санитарно-эпидемиологического благополучия населения, защиты прав и свобод граждан.
4. Федеральные государственные органы управления образованием вправе в пределах своей компетенции инспектировать на территории Российской Федерации любые образовательные учреждения и любой орган управления образованием в порядке надзора, а также могут предоставлять это право другим государственным органам управления образованием.

В практической работе применение законодательных положений представляет собой весьма сложную задачу, особенно учитывая распределение учебных заведений по уровням управления. Поэтому ее решение было переведено в плоскость договорных отношений. Министерство образования Российской Федерации заключило с субъектами Российской Федерации договоры о разграничении полномочий в сфере образования, в основном высшего и среднего профессионального. Такое ограничение сферы действия договора понятно, поскольку договорные отношения касались учебных заведений федерального ведения, но расположенных на территории региона и находящихся по существу на пересечении двух „государственных политик в сфере образования“, реализуемых двумя уровнями управления — федеральным и региональным.

На практике эти соглашения, как правило, содержали положения, установленные законом „Об образовании“ с учетом некоторых дополнительных обязательств, которые брали на себя регионы с целью создания стабильных условий для функционирования вузов. В частности, это касалось предоставления льгот по обложению региональными налогами и сборами, создания региональных фондов развития высшего и среднего профессионального образования, финансирования национально-региональных компонент государственных образовательных стандартов, 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 и среднего профессионального образования.

К сфере совместной компетенции федерального уровня и регионов в договорах были отнесены (без разделения) такие важные вопросы, как:

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

Сфера совместной компетенции в конкретных случаях может быть расширена за счет включения в соглашение конкретных направлений и даже отдельных мероприятий, которые предполагается осуществить совместно для развития региональной системы образования. К ним могут относиться конкретные научно-технические программы, отдельные научно-исследовательские работы, отдельные конкретные направления социальной защиты учащихся и преподавателей. Соглашения ни в какой мере не сужают сферу компетенции и самостоятельность учебных заведений в решении практически всех вопросов организации и осуществления своей деятельности. Такие соглашения, по сути дела, создают (точнее — призваны создавать) для учебных заведений определенный режим благоприятствования как со стороны Министерства, так и со стороны региональных администраций. В последнее время начала складываться практика заключения соглашений регионов с Правительством Российской Федерации, в которых также последовательно реализуется принцип совместного ведения в вопросах управления высшим образованием.

Во взаимоотношениях с регионами негосударственные учебные заведения остаются как бы „за скобками“, т. е. обычно специального отражения эти проблемы в соглашениях не получают.

Функции управления и их распределение по уровням сложились в рамках решения практических задач развития образования. Закон „Об образовании“ фактически зафиксировал существующее, сложившееся к моменту его издания распределение функций управления по уровням и одновременно попытался поставить перед системой управления новые задачи, соответствующие изменившимся экономическим условиям.

На муниципальном уровне органы местного самоуправления ответственны за реализацию права граждан на получение установленного законом обязательного основного общего образования; ежегодную публикацию среднестатистических показателей о соответствии федеральным и местным требованиям условий осуществления образовательного процесса в образовательных учреждениях, расположенных на подведомственных им территориях. Такого требования Закона „Об образовании“, и можно еще раз убедиться в

том, что государство уже на уровне распределения управленческих полномочий переложило ответственность за реализацию важнейшей конституционной гарантии на формально негосударственные органы власти и управления, т. е. практически перевело осуществление государственной гарантии почти на уровень общественного самоуправления.

На муниципальные органы власти в области образования возложены следующие полномочия.

1. Организация предоставления общедоступного и бесплатного начального общего, основного общего, среднего (полного) общего образования по основным общеобразовательным программам, за исключением полномочий по финансовому обеспечению образовательного процесса, отнесенных к полномочиям органов государственной власти субъектов Российской Федерации.
2. Организация предоставления дополнительного образования детям и общедоступного бесплатного дошкольного образования на территории муниципального района.
3. Создание, реорганизация и ликвидация муниципальных образовательных учреждений.
4. Обеспечение содержания зданий и сооружений муниципальных образовательных учреждений, обустройство прилегающих к ним территорий.
5. Учет детей, подлежащих обязательному обучению в образовательных учреждениях, реализующих образовательные программы основного общего образования.
6. Опекa и попечительство.

Из приведенного перечисления полномочий, которые и определяют необходимые функции управления на муниципальном уровне, видно, что деятельность органов муниципального управления направлена на конкретную реализацию прав граждан в области образования: организацию обучения, создание и поддержание необходимых для этого материальных условий. Следует учесть также, что большинство учебных заведений находятся в ведении муниципальных органов управления, осуществляющих свою деятельность в условиях ограниченных ресурсов.

Основным звеном сферы образования является образовательное учреждение. Именно оно осуществляет образовательный процесс и для этого ему Законом „Об образовании“ предоставлены большие права, а пределы его компетенции весьма широки. Детальное описание компетенции образовательного учреждения, данное в Законе „Об образовании“ [117, ст. 32], содержит двадцать один конкретный пункт. Обобщая их, можно сказать, что образовательное учреждение самостоятельно практически во всех сферах своей деятельности, включая управление. Именно об этой широкой самостоятельности шла речь при рассмотрении общей характеристики системы образования и, в частности, автономии учебных заведений.

К компетенции образовательного учреждения законодательно отнесены следующие полномочия³:

- материально-техническое обеспечение и оснащение образовательного процесса, оборудование помещений в соответствии с государственными и местными нормами и требованиями, осуществляемые в пределах собственных финансовых средств;
- привлечение для осуществления деятельности, предусмотренной уставом образовательного учреждения, дополнительных источников финансовых и материальных средств, в том числе использование негосударственным образовательным учреждением банковского кредита;
- предоставление учредителю и общественности ежегодного отчета о поступлении и расходовании финансовых и материальных средств;
- подбор, прием на работу и расстановка кадров, ответственность за уровень их квалификации;
- установление структуры управления деятельностью образовательного учреждения, штатного расписания, распределение должностных обязанностей;
- установление заработной платы работников образовательного учреждения, в том числе надбавок и доплат к должностным окладам, порядка и размеров их премирования;

³Приводятся с некоторыми сокращениями.

- разработка и принятие устава коллективом образовательного учреждения для внесения его на утверждение;
- разработка и принятие правил внутреннего распорядка образовательного учреждения, иных локальных актов;
- самостоятельное формирование контингента обучающихся, воспитанников в пределах оговоренной лицензией квоты, если иное не предусмотрено типовым положением об образовательном учреждении соответствующих типа и вида и Законом „Об образовании“;
- самостоятельное осуществление образовательного процесса в соответствии с уставом образовательного учреждения, лицензией и свидетельством о государственной аккредитации;
- обеспечение в образовательном учреждении интернатного типа условий содержания воспитанников не ниже нормативных;
- осуществление иной деятельности, не запрещенной законодательством Российской Федерации и предусмотренной уставом образовательного учреждения.

При этом образовательное учреждение несет в установленном законодательством Российской Федерации порядке ответственность за:

- невыполнение функций, отнесенных к его компетенции;
- реализацию не в полном объеме образовательных программ в соответствии с учебным планом и графиком учебного процесса; качество образования своих выпускников;
- жизнь и здоровье обучающихся, воспитанников и работников образовательного учреждения во время образовательного процесса;
- нарушение прав и свобод обучающихся, воспитанников и работников образовательного учреждения;
- иные действия, предусмотренные законодательством Российской Федерации.

Пределы ответственности образовательного учреждения хорошо согласуются с основной целью, для достижения которой создаются учебные заведения в форме некоммерческих организаций, — реализацией функций социально-культурного характера, к которым, несомненно, можно отнести и образование. Как видно из

перечисления, учебное заведение отвечает за образовательный процесс и его результаты, полученное учащимся качественное образование, что как раз и может считаться выражением основной цели создания учебного заведения. Указанные функции с учетом пределов ответственности реализуются образовательным учреждением через формируемую им внутри него систему управления. Можно даже сказать поэтому — систему самоуправления.

Управление государственными и муниципальными образовательными учреждениями осуществляется в соответствии с законодательством Российской Федерации и его уставом. Оно строится на сочетании принципов единоначалия и самоуправления. В каждом учебном заведении существуют два полюса управления: совет, как форма самоуправления, и руководитель (директор, ректор), как форма единоначалия. Это своего рода разделение на законодательную и исполнительную власть в учебном заведении:

- Совет принимает решения по общим, как правило, наиболее важным вопросам функционирования учебного заведения (законы в пределах компетенции Совета);
- руководитель принимает решения по конкретной реализации решений Совета, а также по другим вопросам, которыми Совет не занимается (можно провести аналогию с решениями правительства по исполнению законов).

Решения совета и руководителя являются обязательными для учебного заведения. Формами самоуправления образовательного учреждения могут являться совет образовательного учреждения, попечительский совет, общее собрание, педагогический совет и др. Порядок выборов органов самоуправления образовательного учреждения и их компетенция определяются уставом образовательного учреждения.

Важным условием развития самоуправления в сфере образования является максимально возможное привлечение коллектива к управлению учебным заведением. Очевидно, это не просто дань моде на демократизацию всех сфер деятельности, но, в первую очередь, использование потенциала педагогов для развития учебного процесса, определения стратегических направлений развития учебного заведения. И в этом смысле в организации управления учеб-

ным заведением может постепенно повышаться роль таких коллективных форм управления, как общее собрание и (или) конференция, в деятельности которых принимает участие коллектив учебного заведения.

Непосредственное управление государственным или муниципальным учебным заведением осуществляет прошедший соответствующую аттестацию заведующий, директор, ректор или иной руководитель (администратор). Именно на него возлагается персональная ответственность за деятельность учебного заведения и „хлеб его тяжек“. Достаточно вспомнить, какие функции реализует учебное заведение, сколько работы ему нужно „самостоятельно“ осуществить и за что оно при этом отвечает. А средств на все это обычно не хватает.

Порядок „появления“ руководителя образовательного учреждения установлен законодательно [117, ст. 35, п. 4]. Руководитель государственного и муниципального образовательного учреждения в соответствии с уставом соответствующего образовательного учреждения может быть:

- избран коллективом образовательного учреждения;
- избран коллективом образовательного учреждения при предварительном согласовании кандидатуры (кандидатур) с учредителем;
- избран коллективом образовательного учреждения с последующим утверждением учредителем;
- назначен учредителем с предоставлением совету образовательного учреждения права вето;
- назначен учредителем;
- нанят учредителем.

Следует подчеркнуть, что в гражданских образовательных учреждениях высшего профессионального образования назначение ректоров (руководителей) не допускается. Следовательно, ректор высшего учебного заведения (неважно, негосударственного или государственного) может быть только избран коллективом с последующим утверждением учредителем, например. Такой порядок, установленный еще в XIX в., действует и в настоящее время. Это тоже своего рода дань исторически сложившейся автономии высших

учебных заведений. В иных образовательных учреждениях этот принцип может и не быть принят (в школе, например, где директор может назначаться на должность и освобождаться от должности учредителем — органом управления образования или муниципальным органом власти).

Следует все же обратить внимание на то, что руководителем может быть не всякий человек, а только прошедший аттестацию, т. е. тем или иным образом подтвердивший свой квалификационный уровень и способность осуществлять руководство учебным заведением. С одной стороны, это правильно, поскольку руководитель должен быть и компетентным, и образованным, и опытным в деле руководства коллективом и организацией. С другой — аттестация потенциальных и действующих руководителей является функцией органов управления образованием, что в некотором смысле ограничивает права коллектива по выборам руководителя, ограничивает автономию учебного заведения. Не следует думать, что это обязательно плохо, может быть как раз и хорошо. Но факт остается фактом — ограничивает. Кроме того, выборность руководителя в условиях указанного ограничения предполагает наличие нескольких кандидатур, успешно прошедших аттестацию. Отсюда следует, что:

- необходим „кадровый резерв“ для выбора из него кандидатур на должности руководителей;
- необходима работа по повышению квалификации работников системы образования с целью включения их в состав кадрового резерва;
- необходима периодическая аттестация работников системы образования для включения их в состав резерва руководителей.

А это не что иное, как дополнительные функции органов управления образованием, которые необходимо учитывать при построении системы управления.

Разграничение полномочий между советом образовательного учреждения и руководителем образовательного учреждения определяется уставом.

Руководство негосударственным образовательным учреждением осуществляет непосредственно его учредитель или по его поручению попечительский совет, формируемый учредителем. Правомочия попечительского совета и схема внутреннего управления негосударственным образовательным учреждением, а также процедура назначения или выборов руководителя указанного образовательного учреждения и правомочия данного руководителя определяются учредителем (попечительским советом) этого образовательного учреждения по согласованию с педагогическим коллективом и фиксируются в уставе негосударственного образовательного учреждения. И это также является еще одной особенностью сферы образования, где отношения учредителя и коллектива созданной им организации нуждаются во взаимном согласовании, причем не только в форме коллективного договора, но и в форме уставных положений.

Основным документом, определяющим деятельность образовательного учреждения, как, впрочем, и иных коммерческих и некоммерческих организаций, является его устав. В нем отражаются все положения законодательных и нормативных актов, имеющих значение для данного образовательного учреждения, и особенности их конкретного применения для условий данного образовательного учреждения.

Структура устава — обязательные положения, которые должны быть в него включены — также определены Законом „Об образовании“ [117, ст. 13]. В уставе должны быть отражены:

- 1) наименование, место нахождения (юридический и фактический адрес), статус образовательного учреждения;
- 2) учредитель;
- 3) организационно-правовая форма образовательного учреждения;
- 4) цели образовательного процесса, типы и виды реализуемых образовательных программ;
- 5) основные характеристики организации образовательного процесса, в том числе:
 - язык (языки), на котором ведутся обучение и воспитание;

3.3. Функции управления образованием

- правила приема обучающихся, воспитанников;
 - продолжительность обучения на каждом этапе обучения;
 - порядок и основания отчисления обучающихся, воспитанников;
 - система оценок при промежуточной аттестации, формы и порядок ее проведения;
 - режим занятий обучающихся, воспитанников;
 - наличие платных образовательных услуг и порядок их предоставления (на договорной основе);
 - порядок регламентации и оформления отношений образовательного учреждения и обучающихся, воспитанников и (или) их родителей (законных представителей);
- б) структура финансовой и хозяйственной деятельности образовательного учреждения, в том числе в части:
- использования имущества, закрепленного за образовательным учреждением;
 - финансирования и материально-технического обеспечения деятельности образовательного учреждения;
 - осуществления предпринимательской и иной приносящей доход деятельности;
 - запрета на совершение сделок, возможными последствиями которых является отчуждение или обременение имущества, закрепленного за образовательным учреждением, или имущества, приобретенного за счет средств, выделенных этому учреждению собственником образовательного учреждения, за исключением случаев, если совершение таких сделок допускается федеральными законами;
 - порядка распоряжения имуществом, приобретенным учреждением за счет доходов, полученных от предпринимательской и иной приносящей доход деятельности;
 - открытия счетов в органах казначейства (за исключением негосударственных образовательных учреждений и автономных учреждений);
- 7) порядок управления образовательным учреждением:

- компетенция учредителя;
 - порядок комплектования работников образовательного учреждения и условия оплаты их труда;
 - структура, порядок формирования органов управления образовательного учреждения, их компетенция и порядок организации деятельности;
 - порядок изменения устава образовательного учреждения;
 - порядок реорганизации и ликвидации образовательного учреждения;
- 8) права и обязанности участников образовательного процесса;
- 9) перечень видов локальных актов (приказов, распоряжений и других актов), регламентирующих деятельность образовательного учреждения.

Отразив приведенные положения в уставе учебного заведения, их нужно выполнять, причем выполнять именно так, как записано в уставе. Основная нагрузка по организации выполнения этих положений ложится в первую очередь на управление учебным заведением. Для осуществления этой работы в каждом учебном заведении формируется „своя“ система управления: со своей структурой, выполняемыми функциями, управленческими кадрами и необходимым техническим оснащением.