

Глава 3

Перспективы развития российского образования

3.1. Возможные пути развития Российской Федерации и варианты образовательной политики

(Данный раздел написан западно-европейскими авторами)

Ключевые проблемы, которые сегодня призвана решить образовательная политика в Российской Федерации, являются следствием сокращения государственных расходов на сферу образования в течение прошедших десяти лет. Сокращение бюджетного финансирования повлекло за собой прямые и косвенные последствия.

- Большая часть образовательной системы выживала за счет своих резервов. Прямым следствием этой ситуации стало материальное обнищание большинства учебных заведений, старение и сверхурочная работа педагогов, устаревание содержания преподаваемых знаний, снижение успеваемости учащихся, обусловленное недостаточным питанием и медицинским обслуживанием и т.п.
- Косвенным следствием нехватки бюджетных средств стал процесс не столько *децентрализации*, сколько *дерегулирования*. Этот процесс способствовал изменению структуры образовательной системы и во многом обусловил потерю государственными органами управления образованием способности на долгосрочной основе в качественном и количественном отношении направлять и контролировать российское образование именно *как систему*.

Реформирование образования может принимать *две формы*:

> Разовые меры, направленные на компенсирование некоторых непосредственных проблем и явных дисфункций системы. Российский и зарубежный опыт показали, что такие шаги могут быть противоречивыми, нереализуемыми или оказывать прямо противоположное действие, если они были предприняты без учёта анализа их возможных последствий в пространстве (системный эффект) и во времени (так как они могут затормозить развитие образовательной системы и общества в среднесрочной перспективе).

> Глобальные структурные реформы, предусматривающие налаживание *механизма координации* образовательной системы с целью ее адаптации к долгосрочным потребностям развития общества¹⁰⁵. Какими будут эти потребности ближайших 10-15 лет (временной отрезок, обычно используемый для образовательного планирования) в новом глобальном контексте, далеко не ясно ни для одной страны. Ситуация представляется ещё менее определённой для тех обществ, которые, как Российская Федерация, переживают, как принято говорить, «переходный период», а значит нет ясности в том, какое направление примет их политическое, экономическое и социальное развитие. Поэтому *проспективный* подход представляет собой единственно возможный метод для разработки и оценки обоих типов реформ. Этот метод не претендует на то, чтобы описать, каким будет будущее (которого не знает никто) или каким оно должно быть. В нём используются связанные наборы параметров и переменных, необходимые для того, чтобы попытаться ответить на вопросы типа «что произойдёт, если...?». Будучи качественным по природе и учитывающим противоречивость и изменчивость тенденций, этот подход отличается от количественных

¹⁰⁵ Напомним, что основная цель проекта TACIS EDRUS 9608 «Управление образованием в России» заключается в совершенствовании российской системы образования с целью ее адаптации к потребностям федерального и регионального развития.

детерминистских методов *прогноза и предвидения*. Проспективный подход, *ориентированный на выработку конкретной политики*, включает следующие этапы:

- а) анализ структурных изменений, наблюдавшихся в образовательной системе в прошедший период, и определение основных внешних и внутренних причин, их обусловивших (см. главы 1 и 2);
- б) идентификация основных внешних (т.е. помимо образовательной политики) факторов, которые зададут черты будущей эволюции образовательной системы, и построение гипотез относительно их направленности и интенсивности;
- в) сопоставление альтернативных вариантов образовательной политики с результатами анализа, полученными на стадии (а) и с гипотезами, построенными на этапе (б), чтобы проверить внутреннюю согласованность того или иного варианта образовательной политики и предусмотреть его возможные последствия при различном наборе переменных.

3.1.1. Характеристика окружающей среды

Две основные группы внешних переменных могут быть обозначены как факторы, которые повлияют на будущий облик российского сектора образования:

- Демографические тенденции. Они могут быть взяты в качестве параметров ввиду их определенности на предстоящее десятилетие.
- Пути регионального и национального развития. Учитывая разнообразие ситуаций в регионах, происходящие в них в настоящий момент изменения и неопределенность с политическим выбором, который задаст общее направление переходных процессов, единственным возможным методом здесь представляется построение гипотез макроэкономического развития, основываясь на наблюдениях за прошлыми тенденциями и/или на изучении политических деклараций.

Демографические тенденции

- > Возрастная пирамида в России имеет форму «новогодней елки». Поэтому можно с уверенностью сказать, что движение будущих поколений учащихся и работников через образовательную систему и рынок труда будет иметь синусоидальную форму:
 - Поколения демографического «прилива», пришедшегося на период с 1982 по 1987 год, сейчас ходят в среднюю школу (нехватка учебных площадей здесь является довольно часто встречающейся проблемой). Эта волна будет проходить через уровни начального, среднего и высшего профессионального образования до 2001-2010 года. Подобная демографическая ситуация в сочетании с нынешним увеличением спроса со стороны семей на более длительное обучение (устойчивость этого спроса можно предвидеть и на ближайшие несколько лет) будет благоприятствовать экспансии высшего образования в течение следующего десятилетия.
 - Поколения демографического «отлива», начавшегося в 1988 года, сейчас приходят в среднюю школу и (без учёта уровня смертности и миграции) к 2008 году группа населения, находящаяся в возрасте получения обязательного школьного образования, сократится примерно наполовину. Именно в этот момент поколения 1982-1987 годов начнут заводить детей с 2011 года

численность детей Дошкольного возраста начнёт расти. Если показатели рождаемости не увеличатся, то этот рост будет носить умеренный характер.

- Поколение демографического «отлива», достигающее в настоящий момент школьного возраста, с 2005 года начнёт выходить на рынок труда или поступать в высшие учебные заведения. При этом численность выпускников средних школ будет практически равняться нынешней численности бюджетных мест в вузах и ежегодный потенциальный приток свежей рабочей силы сократится почти вдвое.

> В течение предстоящих десяти лет большая часть нынешнего преподавательского корпуса перешагнет пенсионный возраст.

Учитывая вышеизложенное, можно заключить: (i) демография является важным параметром, который необходимо принимать во внимание при определении последствий альтернативных вариантов образовательной политики в рамках возможных путей экономического и социального развития страны, (ii) указанные демографические тенденции дают России, в ближайшие несколько лет, уникальную возможность политического выбора, которая уже не представится в обозримом будущем.

Другие страны с переходной экономикой сталкиваются с проблемой роста численности школьных возрастных групп, и оплата труда преподавателей там находится на уровне выше среднего. Россия же сегодня располагает уникальной возможностью произвести массированные инвестиции в человеческий капитал, который является основным фактором экономического роста и конкурентоспособности и предпосылкой социального и культурного развития.

Гипотезы макроэкономического развития

Макроэкономические сценарии представляют из себя стилизованные, внутренне согласованные модели, в которых используются намеренно упрощенные переменные. Сценарии должны рассматриваться как «пробный камень» для анализа системных последствий, оказываемых на образовательную систему изменениями внешней среды или различными вариантами образовательной политики. Представленные ниже гипотезы являются попыткой отразить основные черты трех возможных вариантов развития Российской Федерации. Первый вариант воспроизводит основные черты процессов развития, наблюдавшиеся в России в последние годы. Во втором варианте делается акцент на новые тенденции, проявившиеся с августа 1998г. Третий вариант предполагает осмысленный выбор направления развития страны и принятие мер, направленных на его реализацию. Воплощение в жизнь каждого из трёх сценариев развития окажет воздействие на будущий облик образовательной системы. Сценарии развития могут использоваться для оценки последствий различных вариантов образовательной политики.

В каждом из сценариев воздействие макроэкономических переменных на образовательную систему опосредуется:

- промежуточными переменными, к которым относятся рынок труда, доходы семей, государственные доходы и т.д.;
- стратегиями субъектов гражданского общества (предприятий, семей, руководителей учебных заведений, зарубежных организаций и т.д.). Стратегии указанных субъектов действия зависят как от их собственной рациональности, так и от получаемых ими сигналов.

Следует отметить, что сценарии могут использоваться как сценарии развития в федеральном или региональном масштабе и/или как комбинация обоих.

Сценарии должны рассматриваться не изолированно, а в увязке друг с другом. Принимаемые меры и политика должны оцениваться не только с точки зрения их совместимости с тем или иным сценарием, но и также и с точки зрения того, будут ли они способствовать или мешать переходу от одного сценария к другому.

Сценарий А: неопределенность и экономическая стагнация (см. табл. 1).

Эта гипотеза основывается на пролонгировании основных тенденций, проявившихся в российской экономике в последнее десятилетие:

- Интеграция в мировую экономику осуществляется, в основном, через экспорт природных ресурсов.
- Так как развитие промышленности и сферы услуг тормозится узостью внутреннего и внешнего рынков сбыта, то экономический рост и доходы государства все больше зависят от колебаний цен и рынков сырьевых товаров.
- Наблюдается количественная и качественная стагнация спроса на рабочую силу, в то время как уровень образования вновь прибывающих на рынок труда растет. Уровень оплаты труда существенно не увеличивается.
- В регионах, поддерживающих прямые международные связи, наблюдаются центробежные тенденции.

В рамках данного сценария основными последствиями для образовательной системы будут: отсутствие стимула для роста инвестиций в образование и отсутствие внешних сигналов, позволяющих определить, куда именно направлять вложения в образование.

- у предприятий нет стимула для вложений в образование;
- не имея ясного плана развития страны, государственные органы склонны к сокращению (или, по крайней мере, к замораживанию) расходов на образование;
- спрос на образование исходит, главным образом, от семей. Экстраполируя прежние тенденции, можно сказать, что в условиях неопределенности семьи предъявят спрос на длительное и качественное обучение, уделяя небольшое внимание выбору профессии. Большинство семей будут не в состоянии увеличить свои расходы на образование;
- рост неравенства в доходах населения и в региональном развитии усиливает фрагментацию образовательного пространства. Утечка мозгов продолжается. Образовательная политика в этих условиях вероятнее всего будет носить «автономный» характер. То есть, она будет сконцентрирована на внутренних проблемах управления образовательными учреждениями, оставляя без внимания свою роль в экономическом развитии страны. Рычаги влияния на образовательную систему будут неравномерно распределены между центром и регионами, в зависимости от переговорных способностей каждого.

Сценарий В: умеренный протекционизм, восстановление промышленности под руководством государства (см. табл. 2).

Девальвация рубля в результате финансового кризиса 1998 года и возобновление заказов военно-промышленному комплексу показали, что определенная степень защиты от иностранной конкуренции и прямое государственное вмешательство в экономику могут способствовать возрождению секторов промышленности, работающих как на внутреннее потребление, так и на экспорт. Пролонгирование действия этой тенденции в будущее, в упрощении, дает следующую картину:

- Попытка интеграции в мировую экономику через экспорт природных ресурсов и стимулирование экспорта продукции традиционных ключевых отраслей

промышленности (конкурентоспособность достигается за счёт низкой стоимости рабочей силы и низкого курса национальной валюты).

- Политика протекционизма оказывает благоприятное воздействие на отрасли промышленности, производящие потребительские товары для внутреннего рынка.
- Локомотивами промышленного роста становятся промышленные или финансовые группы, структурирование которых началось в девяностые годы. Развитие таких конгломератов возможно будет осуществляться согласно некорпоративной модели смешения между частными и государственными интересами, сложившейся в последние годы.
- Учитывая незагруженность производственных мощностей сегодня (материальных и людских), восстановление промышленности даст на несколько лет высокий и устойчивый темп роста ВВП и опережающий прирост налоговых поступлений.

В этих условиях, на первом этапе:

- работодатели не видят нужды значительно увеличивать свое участие в управлении образованием и его финансировании, поскольку они легко находят необходимую рабочую силу на рынке труда и их финансовое положение все еще непрочное;
- поскольку число рабочих мест в промышленности увеличивается, то семьи менее склонны предъявлять спрос на длительное обучение для своих детей и финансировать его;
- отсутствие давления со стороны работодателей и семей на тех, кто определяет образовательную политику, обуславливает невнимание бюджета к сфере образования, тем более, что приоритетом является материальная реструктуризация и инвестиции в ключевые отрасли промышленности.

Картина меняется, когда увеличение спроса и сокращение предложения (в результате демографических факторов и снижения спроса семей на образование) выливаются в нехватку рабочей силы. Дальнейшее развитие событий зависит от структуры заработной платы. Возможны два сценария:

Сценарий В1:

Политика распределения доходов приобретает конкретную форму и/или работодатели ведут между собой ценовую конкуренцию на рынке рабочей силы. На рынке труда проявляются первые признаки саморегулирования: неэффективное использование квалифицированной рабочей силы сокращается, заработная плата увеличивается и тарифная система начинает отражать производительность труда работников различных квалификаций. В этом случае:

- Затраты на рабочую силу растут, что стимулирует работодателей к замене труда капиталом и к рационализации методов организации работы.
- Увеличивается мобильность рабочей силы.
- Доходы семей растут, и у них появляется стимул вкладывать в образование (в том числе прибегать для этой цели к кредитам), так как финансовая отдача от таких вложений возрастает.
- Налоговые поступления от промышленности возрастают. Работодатели и семьи оказывают давление на органы управления образованием с целью увеличить бюджетное финансирование образовательной системы и распределять выделяемые средства таким образом, чтобы их потребительские нужды (которые теперь легко очертить) были удовлетворены.

В этом подсценарии экономический рост стимулируется потреблением семей, и осуществить переход к сценарию С будет легче.

Сценарий В2:

Работодатели ведут между собой не ценовую конкуренцию, а используют патерналистские методы привлечения рабочей силы: гарантия неувольнения, пенсии, дополнительные льготы (социальное и медицинское обслуживание и т.д.). В этом случае: (i) мобильность рабочей силы продолжает снижаться; (ii) наблюдается сегментирование рынка труда между крупными фирмами и малыми предприятиями (при этом малым предприятиям трудно конкурировать с крупными как по зарплате, так и по льготам в натуральной форме); (iii) семьи не имеют ни стимула, ни материальных возможностей увеличить финансовую поддержку системы образования. Таким образом, работодатели могут выбирать между двумя стратегиями, чтобы обеспечить себя рабочей силой необходимой квалификации:

- Они могут вернуться к традиционным методам подготовки работников по требуемым специальностям своими силами и возобновить управленческую и финансовую поддержку своих собственных учебных заведений.
- Более вероятно, что работодатели предпочтут не брать на себя все расходы и всю ответственность за управление учебными заведениями, а стимулировать (через заказы, финансовое участие, производственную практику, найм выпускников, участие в выдаче диплома и т.д.) подготовку требуемой рабочей силы в формально независимых учебных заведениях, частично или в основном финансируемых бюджетом и родителями. Это поощрит дальнейшее структурное объединение учебных заведений в вертикально интегрированные комплексы, способные готовить по всем специальностям, необходимым работодателю (или группе работодателей в данном регионе и в данной отрасли промышленности). Инвестиции в образование концентрируются на «нужных» специальностях. Растёт неравенство доступа к образованию. Малым предприятиям будет труднее обеспечить себя специалистами нужной им квалификации. Главная проблема, вытекающая из каждой из этих двух стратегий работодателей, состоит в том, что мобильность учащихся и работников (между направлениями учёбы, предприятиями и регионами) затрудняется. Тем самым осложняется:

- реструктуризация экономики,
- формирование современного рынка труда,
- способность центральных органов управления образованием регулировать и контролировать систему образования.

При данном подсценарии дальнейший экономический рост затруднён. Бюджетное финансирование образования может быть сокращено, но если органы управления образованием действительно сократят финансирование, то рычаги воздействия на систему, которые останутся в их распоряжении, будут ограничены образовательными заказами и выделением финансирования под давлением лобби. Дифференциация между учебными заведениями и между регионами увеличится, и образовательное пространство федерации будет становиться все более и более фрагментированным по мере того, как будут расходиться пути развития регионов. Образовательная политика в таком случае станет *«пассивной»*. Она превратится в побочный продукт промышленной политики и будет иметь выраженные региональные характеристики.

Сценарий С: развитие конкурентоспособности в открытой экономике при координирующей роли государства (см. табл. 3).

В рамках этого сценария политика защиты отечественного производителя, с её преимуществами и возможностью передышки для экономики страны, открывает

дорогу развитию конкурентоспособной экономики, которая в конечном итоге вливается в мировой рынок без опоры на протекционизм.

Такая постановка вопроса требует определения тех конкурентных преимуществ, которые следует развивать. Сравнительными преимуществами России являются дешевизна и относительно высокий уровень квалификации рабочей силы и научно-технический потенциал, накопленный во многих областях. Новый путь развития можно было бы искать в создании - с использованием новых механизмов координации государственной и частной инициативы - полюсов экономического развития, вокруг которых возникнет расширяющаяся сеть новых малых и средних предприятий промышленности и услуг.

Но у России есть также сравнительный институциональный недостаток, который может стать препятствием на пути создания конкурентоспособных высокотехнологичных полюсов развития. Для реализации такой задачи требуется одновременное выполнение следующих условий, которые пока не обеспечены в России:

1. Крупные стартовые смешанные государственные и частные инвестиции в НИОКР и высшее образование (административные органы, банки, предприятия).
2. Установление единых для всей территории правил и институтов, необходимых для создания и развития сети малых и средних частных предприятий: законодательная база, судебная система, информационное обеспечение, денежные и кредитные институты, рынок труда.
3. Наличие мобильной, универсальной хорошо обученной рабочей силы всех уровней образования и разнообразных квалификаций.

В рамках этого сценария образовательная политика является *«двигателем»* процесса эндогенного роста. Но она может также выполнять другую фундаментальную функцию. Поскольку выработка и реализация образовательной политики предшествует в данном сценарии запуску процессов развития, то она может стать полем для экспериментирования новых, оригинальных институциональных комбинаций механизмов координации экономической деятельности.

Таблица 1

Сценарий А: экономическая неопределенность и стагнация

Макроэкономические переменные	Промежуточные переменные	Стратегии действующих лиц	Последствия для образовательной системы
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Промышленность переживает стагнацию, обусловленную отсутствием как внутреннего (узость платёжеспособного спроса, конкуренция со стороны иностранных товаров), так и внешнего (низкая конкурентоспособность) рынков сбыта ▪ Развитие сектора услуг идёт, в основном, в области финансового посредничества и внешней торговли. Его связи с промышленным производством ограничены. ▪ Доля экспорта природных ресурсов в ВВП и платёжном балансе возрастает ▪ Низкие / неравномерные темпы экономического роста зависят от международных цен на сырьевые товары ▪ Неденежная сфера сохраняется или расширяется ▪ Дифференциации региональных путей развития усиливается 	<ul style="list-style-type: none"> → Неполная занятость и низкая зарплата в промышленности → Избыточное предложение специалистов, подготовленным по развивающимся направлениям сектора услуг → Рост неравенства доходов → Низкий уровень и нерегулярность поступления бюджетных ресурсов → Усиление центробежных тенденций в регионах, позиции которых усилены наличием природных ресурсов, международных связей и т.д. 	<ul style="list-style-type: none"> → Продолжение ухода предприятий из образовательной сферы → Нехватка сигналов от рынка труда → Семьи инвестируют в образование с целью обеспечить долгосрочную стабильность положения своих детей → Биполяризация спроса на образование: длительное обучение, с одной стороны, прекращение учебы в раннем возрасте, с другой → Если возникнет «эффект ножниц», то возможно общее сокращение спроса на образование → Стратегии образовательных учреждений направлены на обеспечение своего выживания → Тенденция к дальнейшему сокращению государственных расходов на социальные нужды → Возрастающая фрагментация территории → Иностранная поддержка определенных сфер научной деятельности (естественные науки и технология, социальные науки), а также отдельных регионов 	<ul style="list-style-type: none"> → Усугубление проблем общеобразовательной школы и начального и среднего профессионального образования; рост числа бросающих учебу → Растущее неравенство в доступе к образованию → Концентрация и вертикализация "островков" качественного, экстравертированного образования → Утечка мозгов → Нарастающая фрагментация образовательного пространства; дальнейшая утрата внутренней мобильности

Таблица 2

Сценарий В: восстановление промышленности под руководством государства с использованием политики протекционизма



Сценарий С: развитие конкурентоспособности в открытой экономике при координирующей роли государства

Макроэкономические переменные	Промежуточные переменные	Стратегии действующих лиц	Последствия для системы образования
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Умеренный протекционизм; контроль за движением капитала ▪ Ремонетизация и расширение внутреннего рынка <p>Стратегии, реализуемые при координирующей роли государства: одновременное создание полюсов развития и институциональных предпосылок для рыночной экономики:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Соединение государственных и частных усилий для создания высокотехнологичных полюсов развития ▪ Развитие современной законодательной базы, банковской, налоговой систем и т.д. ▪ Создание инфраструктуры, необходимой для развития сети малых и средних предприятий вокруг высокотехнологичных полюсов развития ▪ Быстрое развитие диверсифицированных услуг, связанных с новым промышленным развитием ▪ Привлечение иностранного капитала и совместные предприятия 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Нехватка мобильной рабочей силы всех уровней квалификации и в новых областях деятельности ▪ Рост государственных доходов ▪ Смешанные государственные и частные инвестиции в научно-исследовательскую деятельность и в высшее образование 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Рост заработной платы и её дифференциация → Рост доходов семей и прибыльности вложений в образование → Рост спроса на длительное обучение ▪ Сильное давление в пользу повышения зарплат преподавателей ▪ Давление в пользу введения международных норм образования и квалификаций 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Развитие обучения без отрыва от производства в новых отраслях промышленности ▪ Возможное расширение рынка образовательных услуг ▪ Необходимость государственного финансирования сквозной системы квалификаций ▪ Введение четкой системы сертификации ▪ Сглаживание неравенства и дифференциации между регионами ▪ Иностранное участие в образовании и обмен “ноу-хау” через прямые инвестиции и совместные предприятия

3.1.2. Механизмы координации

Всякая образовательная система направлена на достижение каких-либо целей. Эти цели могут носить социальный, экономический, культурный, политический и социопсихологический характер. Они могут меняться в пространстве и во времени. Они также могут стать объектом конфликтов между социальными группами. Реформы в сфере образования обычно оцениваются по трем главным критериям:

Равенство	<p><i>По горизонтали:</i> на учащихся с одинаковыми образовательными потребностями должно выделяться одинаковое количество ресурсов независимо от того, какое учебное заведение они посещают.</p> <p><i>По вертикали:</i> учащиеся, находящиеся в неблагоприятных обстоятельствах или условиях, имеют возможность адекватного обучения.</p>
Выбор	Индивидуальные потребители образовательных услуг имеют возможность свободного выбора предлагаемых учебных заведений и программ.
Эффективность	<p><i>Внутренняя эффективность (производительность):</i> удовлетворительное соотношение между достигнутыми результатами (количество дипломированных специалистов, уровень показателей) и стоимостью факторов производства: минимизация затрат для данного объёма выпуска продукции или максимизация выпуска продукции при данных затратах.</p> <p>> <i>Внешняя эффективность (результативность):</i> степень достижения <i>эксплицитных</i> целей образования (экономических, социальных, культурных, политических).</p>

Перечисленные критерии весьма эффективны для оценки некоторых специфических проектов реформ, преследующих зачастую противоречивые цели, и для оценки результатов их реализации. Ограниченность этих критериев заключается в том, что они по сути *статичны и пристрастны*. Они ничего не говорят о способности системы образования в целом *плавно приспособиться* к меняющимся обстоятельствам. Во многих странах шок глобализации привёл к реализации структурных реформ рывками. Обычно такие реформы проводятся по готовым теоретическим моделям, которые рассматривают образовательные системы скорее как машины, чем как исторический продукт, формирование которого является результатом постоянного напряжения между интересами общества в целом и интересами его отдельных социальных групп. Не оставляя достаточно времени обществу для «переваривания» и усвоения, эти реформы во многих случаях оказались вредоносными для основной и главнейшей функции образовательной системы: поддерживать в пространстве и во времени (через череду сменяющихся друг друга поколений) те общие черты, из которых складывается данное конкретное «общество» со своей спецификой. По иронии судьбы, именно такая социальная цельность и специфическая институциональная ткань теперь обозначаются как главный актив стран в международной конкуренции. Итак, если образовательная система должна быть гибкой, то в двух значениях этого

слова: (i) как способность адаптироваться к быстро изменяющимся потребностям, (ii) как способность сопротивляться внешним потрясениям. Поэтому центральной проблемой структурной реформы является *механизм координации* образовательной системы.

Поскольку образование является частным и общественным благом, то различия между системами образования будут определяться механизмами координации, к которым прибегают органы власти и конечные клиенты образовательной системы (семьи, работодатели и другие члены общества) для определения целей, правил и ожидаемых результатов функционирования учебных заведений. Можно выделить следующие механизмы координации:

- централизованное управление и неформальная координация,
- рыночные механизмы координации,
- децентрализованная административная координация.

Все три механизма, так или иначе, в настоящее время используются в образовательной системе Российской Федерации. Контроль центра в сочетании с неформальными отношениями является давней чертой советской модели координации. Координация посредством рыночных механизмов имеет более недавнюю историю в России. Административная координация экспериментируется в рамках региональной и местной децентрализации. Проблема состоит в отсутствии гармоничного сочетания этих механизмов. Они часто вступают в противоречие, парализуют друг друга, создают напряжённость. В результате наложение множества фрагментированных образовательных политик и решений может иметь непредсказуемые последствия.

Централизованное управление и неформальная координация

Централизованное управление подразумевает наличие твердых институциональных ограничений для действующих лиц системы, обязывающих их повиноваться правилам иерархической координации, определенной планом. Это предполагает существование всеохватывающей системы количественных и качественных норм (относительно входных факторов, технологии и конечного продукта производства) и средств контроля за их соблюдением. Средствами такого контроля являются обширная вертикальная система сбора и обращения статистической информации и бюро-что подобная система, вследствие своей сложности и противоречивости экономических, политических и социальных целей, оставляет некоторую автономию агентам для налаживания неформальной горизонтальной координации, без которой затрудняется выполнение плановых заданий.

Прекращение центрального планирования в экономике разрушило институциональную среду предприятий, дало им свободу, но и поставило перед необходимостью развивать горизонтальную координацию. Одним из наблюдаемых способов горизонтальной координации является рынок, скомбинированный с неформальными механизмами координации, унаследованными с советских времен. Однако этот способ действителен лишь для успешно работающих предприятий, которые могут рассчитывать на платежеспособный спрос. Остальные предприятия используют неденежные формы координации (бартерные сделки и неформальные связи, основанные на взаимном доверии¹⁰⁷) и прибегают к поддержке местных администраций. Аналогичная

¹⁰⁷Тот факт, что доля бартерных сделок возросла в России в период снижения инфляции, свидетельствует о том, что бартер является не столько суррогатом денег или средством уклонения от налогов, сколько специфическим и набирающим силу механизмом координации экономической деятельности, основанным на личных взаимоотношениях, и тем самым прямо противоположным рыночной координации.

ситуация наблюдается в образовательной сфере, которая в значительной мере лишилась административной поддержки, с той лишь разницей, что образовательная сфера может рассматриваться как производитель средств производства (для предприятий, которые являются её конечными потребителями), так и средств потребления (для семей, как непосредственных потребителей). Спад производства привёл к тому, что образовательная сфера, как производитель средств производства, оказалась отрезанной от сети неформальных взаимоотношений, налаженных предприятиями в условиях нестабильной экономической ситуации. В качестве производителя средств потребления система образования напрямую испытала на себе либерализацию рынка потребительских услуг. Как это ни парадоксально, но в крупных городах, образовательная система оказалась в условиях гораздо более конкурентного рынка, чем большинство промышленных предприятий страны.

Столкнувшись с необходимостью устранения последствий распада образовательной сферы как системы, центральные органы естественным образом стремятся восстановить свою власть при помощи старых инструментов, а именно посредством восстановления сильной вертикали власти и бюрократического контроля. Однако очевидно, что создание современного административного аппарата за десятилетие реформ не состоялось. Ярким примером того является разрушение системы статистики, что лишило центральные органы информации, необходимой для установления норм и контроля за их выполнением. Если центральные органы власти не имеют в своём распоряжении рычагов обеспечения исполнения своих решений, то они рискуют утратить авторитет и легитимность. Если они добиваются исполнения решений посредством усиления административного принуждения, то имеется опасность возникновения сверхконтролируемой, но недостаточно управляемой системы.

Другой способ восстановления контроля состоит в использовании (политических) неформальных отношений с действующими в системе субъектами и/или в волонтаристском распределении субсидий, льгот или полномочий среди некоторых из них¹⁰⁸.

- ^ Выгодной стороной этих методов управления является то, что они не требуют ясных правил и сложного информационного аппарата ни при принятии решений, ни при осуществлении контроля. Обратная же сторона в том, что противоречивость административных актов и закрытость являются предпосылкой для развития неформальных отношений.
- > Другой выгодной стороной такой практики является тот факт, что в переходный период, когда правила игры еще не устоялись, можно быстро и эффективно продвигать решение конкретных срочных задач и преодолевать оппозицию, возможную со стороны некоторых групп. Однако, если официальные правила не выполняются, а просто декларируются, то имеется риск перерастания неявных механизмов политической и неформальной координации в стабильную систему «постоянного переходного периода», где политические решения отданы на откуп лоббистским группам и принимаются свободно и бесконтрольно. Это тем более опасно в системе образования, социальная

¹⁰⁸К этой, категории можно, например, отнести двусторонние соглашения и государственные заказы. Формально они кажутся совместимыми с рыночной моделью, поскольку договоры являются сделками, а заказы могут рассматриваться как заявки сделанные государственным клиентом независимому поставщику. Однако, если это осуществляется без демократического обсуждения и контроля и в отсутствие чётких и открытых правил и критериев, то такая практика не может быть отнесена ни к сфере рыночного регулирования (один доллар, один голос), ни к сфере политико-демократического регулирования (один человек, один голос).

легитимность которой основывается прежде всего на открытости её функционирования и на доверии, которое агенты системы испытывают к ней¹⁰⁹.

Рыночные механизмы координации

Преимущества рынка в качестве механизма координации вытекают из принципа свободной конкуренции. Термин «конкуренция» вызывает в памяти два различных образа:

- Соревнование спортивных команд, в котором может быть лишь один победитель. Здесь главенствует принцип борьбы за выживание, в которой «побеждает сильнейший». Правила игры в этом случае нацелены на уравнивание стартовых возможностей (например, антидопинговые законы), но не на регулирование результата, который, по самой сути построения, будет неравным.
- Теоретическую модель «совершенной конкуренции», в которой нет ни победителей, ни проигравших. Равенство между игроками - это результат постоянной игры, правила которой вынуждают их удовлетворять потребности общества самым эффективным из возможных способов.

Реформы, нацеленные на введение рыночных механизмов координации образовательной сферы, теоретически относятся к последней модели, если выполняются нижеследующие предпосылки.

1. Если покупатели свободно принимают решение о том, какое количество и качество услуг они желают приобрести в качестве
 - товара потребления, то они направляют свои доходы на их покупку с целью максимизировать своё удовлетворение (*свобода*);
 - средства производства (то есть источника будущего высокого заработка), то они приобретут то количество блага, которое обеспечит максимальную финансовую прибыльность их вложениям. Если ценовые сигналы (стоимость обучения, заработная плата) определяются совершенными конкурентными рынками, то решение покупателей будет социально оптимальным (*эффективность*). Если доходы покупателя недостаточны для приобретения желаемого блага, то он может прибегнуть к заимствованию средств на совершенном рынке капитала (*равенство*).
1. Если покупатели свободны в выборе своих поставщиков, то последние имеют стимул (получение прибыли) и вынуждены (конкуренция) оказывать наилучшие услуги с самыми низкими затратами (*эффективность*).
2. В результате для каждой услуги определена единственная минимальная оптимальная цена равновесия.
3. Если все прочие примыкающие рынки (рынки факторов производства учебных заведений, рынок труда, рынки капиталов и т.д.) также являются конкурентными, то количество, качество и цена услуги, являющиеся результатом свободной игры рыночных сил, будут социально оптимальны.

¹⁰⁹В качестве примера приведём проблему выдачи диплома (сертификации). Диплом можно сравнить с деньгами. Деньги имеют ценность в глазах своих держателей только потому, что они верят в пространственную и временную неизменность «обменной стоимости», заключённой в них. В конечном счете, стоимость как диплома, так и денег определяется рынком (в случае с деньгами - рынком товаров и услуг, в случае с дипломом - рынком труда). Однако, будучи *всеобщим эквивалентом*, и деньги, и дипломы могут быть произведены исключительно государственным органом, гарантирующим «качество» и «обращаемость». Если агенты теряют доверие к деньгам или дипломам эмитированным государством, то они создают свои собственные «денежные» инструменты, подтверждение легитимности которых они будут стремиться получить за пределами национального пространства (например, иностранные дипломы) или внутри социального пространства (специализированные образовательные программы, преподавание иностранных языков, выделение по социальным или этническим признакам и т.д.). Для образовательной сферы, как и в случае с возникновением локальных денежных инструментов, это означает фрагментацию образовательного пространства и высокие транзакционные издержки.

Следующие условия являются предварительными для такой игры:

- Все игроки являются «получателями цены», то есть ни один из них не способен (благодаря монополии своего положения или размеру) самостоятельно изменить цену производимой им продукции или используемых им факторов производства (атомистическая структура рынка).
- Все покупатели хорошо информированы о качестве предлагаемых услуг и ценах (наличие совершенной и полной информации о рынке).
- Покупатель свободен в выборе своего поставщика и не сталкивается с такими препятствиями как расстояния, транспортные расходы, отбор покупателей поставщиком на основе академических или социальных критериев.
- Потребление услуги одним покупателем не увеличивает и не уменьшает удовлетворение других членов общества (отсутствие внешнего экономического эффекта).

Чтобы обеспечить выполнение предварительных условий, необходимы чёткие и строго предписанные для исполнения правила, которые игроки соглашаются соблюдать. Такие правила, являющиеся предпосылками для игры, могут быть установлены только органами власти, и их исполнение должно контролироваться эффективными административными органами. Поэтому для выполнения своей функции рыночные механизмы координации не должны пониматься как свободная, неконтролируемая, неограниченная игра частных интересов.

Образование является «смешанным» благом, индивидуальным и общественным, поскольку его потребление индивидуумом оказывает «внешний эффект» на ценности и культуру общества, его социальную и идеологическую целостность, способствует сокращению социальных издержек, взаимодополняемости рабочей силы и т. д.

Даже если условие конкурентности прочих рынков выполняется, рыночные механизмы координации в сфере образования всё же требуют вмешательства общества:

- для обеспечения равноправной конкуренции в секторе, в котором это условие не выполняется спонтанно. Хорошо известно, что эта задача является наиболее трудной;
- для обеспечения «внешнего эффекта» образования, который не учитывается индивидуумами при принятии решения. Эта цель достигается посредством (а) финансирования, (б) определения обязательной части образовательных программ, (в) введения обязательности образования;
- для стимулирования потребления образования социальными группами, которые не придают ему символической ценности. Это способствует вертикальной социальной мобильности через систему образования.

Поскольку оптимума между общественным и частным распределением ресурсов и принятием решений в образовании теоретически не существует, то на практике от введения в образование элементов рыночной координации ожидается, главным образом, рост эффективности (квазирыночная модель) или рост финансовых ресурсов для системы образования (рыночная модель).

А. «Квазирыночная» модель:

В квазирыночной модели рассматриваются только государственные учебные заведения, финансируемые *исключительно* из бюджетных средств. «Рыночный» элемент обеспечивается посредством введения конкуренции между учебными заведениями за привлечение учащихся, то есть за привлечение бюджетного финансирования.

Идея заключается в предоставлении руководителям учебных заведений широкой свободы в рациональном выборе и комбинировании факторов производства, позволяющем минимизировать затраты на производство продукта заданного качества или максимизировать качество продукта при заданном подушевом финансировании.

Руководители учебных заведений действуют в рамках норм, предписанных органам управления и под их контролем. Мотивация агентов стимулируется конкуренцией. Реформы такого типа часто готовятся в виде «пакета» мер, затрагивающих одновременно аспекты финансирования, принятия решений и контроля. Один из наиболее разрекламированных «пакетов» такого типа реформ, изначально опробованный в англосаксонских странах, включает в себя следующие элементы:

- 1) Норматив бюджетного финансирования, рассчитанный по определенной формуле.
- 2) Перенос на уровень учебного заведения функции принятия управленческих решений по использованию ресурсов.
- 3) Подушевое финансирование в сочетании с принципом «деньги следуют за учащимся» с целью увеличить степень свободы родителей при выборе учебного заведения и усилить конкуренцию между учебными заведениями.
- 4) Обязательные стандарты и приоритеты, в рамках которых учебные заведения развивают свою деятельность и о соблюдении которых они отчитываются.

Отметим, что вышеуказанные элементы могут служить самым разным целям, если они взяты по отдельности или в сочетании с другим набором мер. И только соединение всех четырех элементов может рассматриваться как определенный способ регулирования системы образования.

1. Расчёт норматива финансовых потребностей государственных учебных заведений практикуется уже давно (изначально для таких расчётов использовался показатель соотношения численности учащихся на одного преподавателя). В 70-е годы разработка сложных формул финансирования преследовала такие цели, как равенство, качество и открытость распределения бюджетных средств. Норматив финансирования может быть построен из расчета на одного учащегося, на класс или на учебное заведение (в двух последних случаях финансирование определяется для установленной численности учащихся). Формула, по которой рассчитывается норматив, выводится из анализа затрат и обычно включает¹¹⁰:

- а) базовое ассигнование на одного учащегося (с надбавкой за ступень образования);
- б) компонент инноваций (для стимулирования обновления содержания и учебных планов);
- в) компонент учёта дополнительных образовательных нужд (компенсация неблагоприятных социально-экономических условий, инвалидности, низкой успеваемости и т.д.);
- г) компонент учёта потребностей, обусловленных местоположением школы (компенсация разницы в затратах, обусловленной географическим положением, типом здания и т.п.);
- д) компонент региональной индексации расходов на образование - для выравнивания покупательной способности всех школ.

В некоторых странах нормативы финансирования школ по-прежнему преследует те же цели, что и в 70-е годы и *служат основанием для определения суммарного объема образовательного бюджета*. Использование этого метода в финансово-направленных реформах (в сочетании с другими компонентами уже упомянутого «пакета»), как инструмента сокращения государственных расходов на образование и повышения эффективности образовательной системы, началось в 80-е годы. *В этом*

¹¹⁰Подробное описание формул см. в работе Кеннет Н. Росс и Розалинд Левачик (ред.): «Распределение ресурсов по потребностям через механизм финансирования школ». Международный институт планирования образования / ЮНЕСКО, Париж, 1999. (Ross Kenneth N. & Levacic Rosalind (ed): Needs-based Resource Allocation in Education via Formula-funding of Schools. ПЕР. Unesco. Paris 1999).

случае норматив финансирования основан не на «потребностях», а рассчитан путем деления заранее определенной суммы бюджетных ресурсов на количество учащихся.

2. Передача на уровень учебного заведения функции принятия управленческих решений (институциональное самоуправление) исходит из:

- принципа «субсидиарности» (в ситуации максимальной удалённости от центра наилучшие решения будут приняты теми, кто активно вовлечён в данную деятельность);
- гипотезы о том, что руководители учебных заведений, пройдя соответствующую подготовку и при надлежащем стимулировании, распорядятся ресурсами учебного заведения таким образом, чтобы был достигнут максимальный образовательный результат для их учащихся. Деятельность учебных заведений при этом не должна выходить за рамки, установленные органами власти или органами управления образованием.

Способность хорошего, обученного школьного менеджера достичь этой цели зависит от нескольких факторов:

- а) Общая сумма ресурсов, выделенных на ученика, должна покрывать *реальные* затраты на образование, рассчитанные от потребностей. То есть реальные затраты должны быть рассчитаны как минимум средств, необходимых для производства требуемой услуги при условии хорошего управления. Если выделяемая сумма меньше этого уровня, то она будет просто выполнять функцию бюджетного ограничителя, вынуждающего к уменьшению затрат, и, следовательно, к снижению количества или качества услуг.
- б) Надежность поступления государственного финансирования. Если нет уверенности в получении финансирования, то не стоит ожидать от руководителей школ развёртывания среднесрочных проектов.
- в) Доля ресурсов, распоряжение которыми делегировано на уровень школы и условия распоряжения предоставленным бюджетом¹¹¹.
- г) Доля ресурсов, выделяемая школе в денежной форме, поскольку свобода выбора руководителей, имеющих в распоряжении ресурсы в натуральной форме (например, взаимозачёты) невелика.
- д) Характер производственной функции школы: человеческий и материальные факторы производства должны быть в значительной степени взаимозаменяемыми, а не взаимодополняемыми.
- е) Структура цен факторов производства. Цены факторов производства должны отражать их относительную общественную стоимость для того, чтобы у руководителей был стимул применять такие комбинации факторов производства, которые обеспечивали бы наибольшую общественную эффективность. Для выполнения этого условия необходимо, чтобы рынки факторов производства были конкурентными.

¹¹¹ В большинстве известных случаев финансирующие органы власти:

- оставляют за собой ресурсы, покрывающие следующие статьи: накладные административные расходы, расходы, по которым возможна экономия на масштабах, повышение квалификации преподавателей, специальные программы, чрезвычайные расходы, содержание зданий и капитальное строительство (если финансирующий орган является владельцем зданий);
- оставляют за собой управление людскими ресурсами (найм, увольнение и зарплаты преподавателей);
- предписывают финансовые и бухгалтерские правила;
- с ограничивают типы предприятий, с которыми школе разрешается заключать сделки.

¹¹² Если оплата труда преподавателей искусственно поддерживается на низком уровне, трудоёмкая функция производства образовательных услуг становится рациональной в краткосрочной перспективе.

3. Считается, что нормативное подушевое финансирование в сочетании с принципом «деньги следуют за учащимся» создаёт *квазирыночную конкуренцию*, необходимую (а) для наделения родителей, как покупателей, рыночной властью с сохранением бесплатности обучения, (б) для замены административного контроля системой стимулов и ограничений, которые ставят руководителя учебного заведения перед необходимостью удовлетворить предъявляемый родителями спрос на качество. Учитывая, что образовательные издержки являются главным образом постоянными, руководители учебных заведений стремятся к набору все большего числа учащихся до тех пор, пока предельные издержки на каждого дополнительного учащегося не превысят размер подушевого финансирования, выделяемого на одного учащегося. Учебные заведения конкурируют друг с другом по качеству, в надежде привлечь достаточное количество родителей. Если это не удастся, учебное заведение может быть закрыто как финансово нежизнеспособное. Как было сказано выше, совершенная конкуренция теоретически является предпосылкой эффективности квазирынков. Это означает, что (i) родители реально имеют выбор между несколькими учебными заведениями, что предполагает существование последних в границах географически доступной зоны; (ii) родители способны судить о сравнительном качестве учебных заведений и/или информированы об их достижениях; (iii) учебным заведениям не разрешается производить отбор поступающих к ним учащихся.

Опыт стран, где применялись подобные рецепты, показывает неизбежность побочных эффектов, возникающих даже при выполнении предварительных условий¹¹³.

- Как выясняется, выбор родителями учебного заведения продиктован не столько объективными качествами производимых им образовательных услуг, сколько социальным происхождением и поведением учащихся. Такая информация, как правило, отражается в публикуемых результатах учебного заведения (тесты, звания, поступление в престижные высшие учебные заведения). Качество учебного заведения определяется по такого рода показателям, а не «добавленной стоимостью», которую оно придало учащимся.

- Переход учеников из одного учебного заведения в другое оказывает кумулятивный эффект. Даже если учебные заведения имели одинаковые стартовые качественные характеристики, то одно из них, теряя учащихся, будет иметь все меньше ресурсов для улучшения качества, а другое будет иметь все больше.

- Так как учебные заведения конкурируют по качеству и по престижу, а не по ценам, конкуренция между ними будет несовершенной. Успешное учебное заведение не будет стремиться ни к наращиванию своего предложения (если для этого требуется рост постоянных издержек), ни к слиянию с менее успешными конкурентами. Оно будет скорее заинтересовано в дальнейшем повышении своего престижа, ведя отбор учащихся по академическим или социальным критериям. В этом случае менее успешная школа не закроется, а сохранит у себя сократившийся контингент, оставшийся в результате негативного отбора. Результатом конкуренции будет не выравнивание качества при минимальных издержках (как в модели совершенной конкуренции), а усилившееся и необратимое неравенство качества: *в учебных заведениях с наихудшим качеством подушевые затраты на учащегося будут наибольшими.*

4. Национальные стандарты и контроль. Любая национальная система образования несёт в себе набор либо негласных, либо заявленных ценностей, приоритетов и стандартов. Во всех странах с недавнего времени наблюдается тенденция

¹¹³ См. часть II Белой книги, доклад об образовательной системе Великобритании.

к установлению эксплицитных (явных) национальных стандартов. Это объясняется тремя факторами:

- Давление международной конкуренции. Уровень и содержание образования является одним из основных публикуемых показателей международной конкурентоспособности территорий с точки зрения их привлекательности для иностранного капитала. Поэтому (i) международные сравнения достижений образовательных систем стимулируют борьбу за повышение национальных стандартов, и (ii) появляется «международный стандарт учебных программ».
- Опыт децентрализации, приведший в некоторых случаях к расхождениям в содержании образовательных программ и к неравенству академических показателей между регионами, был расценен как угроза национальной целостности и экономическому росту (снижение мобильности рабочей силы).
- В условиях, когда функции управления и принятия решений передаются на уровень отдельных учебных заведений, появляется необходимость в централизованной системе контроля и норм.

В последнем случае введение стандартов неизбежно, так как:

- потребители сами по себе не могут быть хорошими судьями при оценке качества образовательных услуг;
- поскольку образование является смешанным индивидуальным и общественным благом, его содержание и качество не могут полностью регулироваться рынком. Роль стандартов состоит в том, чтобы предотвратить структурирование предложения образовательных услуг согласно логике рынка и прибыльности и способствовать построению целостной образовательной системы, в которой знание, приобретенное на определенном уровне образования, дает доступ к более высокому уровню без необходимости инвестировать в дополнительные платные образовательные услуги.

Стандарты могут выполнять эти функции различными способами:

1. Стандарты могут быть административно установлены центральным органом управления образованием, или быть результатом широких консультаций между действующими лицами системы. В децентрализованной системе введение стандартов может стать поводом для крупных конфликтов.
2. Стандарты могут рассматриваться исключительно как обязательная часть учебных программ, финансируемая и контролируемая государственными органами (через систему инспектирования учебных заведений). В этом случае стандарты используются для обеспечения «внешнего эффекта» образования, а не для контроля за качеством конечного продукта образовательной системы.
3. Стандарты могут быть задуманы как характеристики выпускаемого образовательной системой продукта. Они определяют, какими должны быть знания учащихся и используются в системе национального (или регионального) тестирования. Использование стандартов в тестировании может преследовать следующие цели:
 - а) определение компонента дополнительных образовательных потребностей в формуле нормативного финансирования (компенсация для социально обделённых слоев населения и для неуспевающих учащихся);
 - б) определение преподавателями и руководителями учебного заведения специфических потребностей каждого из учеников (в таком случае результаты тестирования не обнарудутся, как например во Франции);

¹¹⁴ Как, например, недавно в США.

- в) введение санкций/поощрений к конкретному учебному заведению в зависимости от процента учащихся, успешно прошедших тестирование¹¹⁵;
- г) информация о достижениях учебных заведений. В условиях конкурентного рынка информация необходима родителям для того, чтобы сделать осознанный выбор учебного заведения.

Если относительно полезности национальных (региональных) стандартов существует широкий консенсус, то «направления использования» стандартов сильно различаются в зависимости от того, предназначены ли они для усовершенствования элементов программы (а и б) или же для контроля за выпускаемым продуктом (в и г). Если тестирование ориентировано на контроль, который обязательно имеет место в квазирыночных системах координации, то оно несёт в себе множество рисков: (i) появление стратегии уклонения от контроля (обман), (ii) отбор учащихся, (iii) обучение как «натаскивание на экзамен».

В. «Рыночная» модель

К описанному пакету может быть добавлен элемент «чистого рынка»: и государственным, и частным учебным заведениям на каждого ученика выделяется определённый размер бюджетных средств (например, в виде ваучеров) и одновременно им разрешается привлекать дополнительные внебюджетные ресурсы. В результате:

- доступ семей к более качественным или разнообразным услугам упрощается, и они могут отправить своих детей в негосударственные учебные заведения¹¹⁶;
- общая сумма средств, направляемых на образование, увеличивается.

Привлекаемые внебюджетные средства не должны стать компенсацией недостаточного бюджетного финансирования (выделяемого согласно стандартам), поскольку подушевое финансирование основано на принципе, что ни один ребенок не может быть лишен - вне зависимости от имеющихся у него средств и его места жительства - социально установленного количественного и качественного минимума образования.

Если нормативное государственное финансирование покрывает реальные затраты стандартного обучения, то такая модель определенно дает возможность увеличить общий объем ресурсов, направляемых на образование. Другие последствия применения модели зависят от того, поступают ли внебюджетные ресурсы (i) от необразовательной деятельности (сдача помещений в аренду, коммерческая и производственная деятельность, спонсорство), которая не зависит от качества предлагаемых образовательных услуг, но может способствовать его росту, (ii) от оплаты образовательных услуг учащимися. В последнем случае размер поступающих внебюджетных средств зависит от удовлетворенности потребителей, что является стимулом для повышения качества и разнообразия образовательных услуг.

Если уровень нормативного государственного финансирования ниже необходимого минимума, то нет уверенности в том, что применение «рыночной» модели будет способствовать увеличению общего объема финансирования образования. Возможен эффект замещения: государственные органы испытывают соблазн продолжать сокращение бюджетного финансирования с целью вынудить учебные

¹¹⁵ В 1999 году правительство США приняло решение о том, что государственные школы, показавшие неудовлетворительные результаты в новом национальном тестировании (а таких оказалось 98%) в течении 8 лет должны выйти на уровень новых стандартов под угрозой потери аккредитации. Выход на уровень новых национальных стандартов означает, что 77% контингента учащихся удачно прошли тестирование. Это решение подверглось критике, так как оно было воспринято как несправедливое по отношению к школам, принимающих депривилигированных детей и детей с ограниченными способностями. Таким школам потребуется помощь для достижения заданного уровня стандартов.

¹¹⁶ В особенности в странах, где имеются конфликты по поводу религиозной или идеологической направленности содержания обучения.

заведения (посредством контроля за выпускаемым образовательным продуктом) наращивать свои усилия по привлечению внебюджетных средств. В этом случае произойдет лишь перенос бремени финансирования с государства на частные плечи, с неизвестными последствиями для качества и распределения оказываемых услуг.

- Если внебюджетные ресурсы поступают от необразовательной коммерческой деятельности, то ограниченность бюджетных средств может заставить руководителей учебных заведений сосредоточиться на предпринимательской деятельности в ущерб педагогическим функциям. В некоторых случаях имеется даже риск привлечения учащихся к работе коммерческого характера в учебное время.
- Если с учащихся, посещающих школы, находящиеся в монопольном положении (например, географически), взимается плата, то это должно рассматриваться не как элемент «рынка», а как *налог*, которым облагают пользователя, а не налогоплательщика. В этом случае (i) размер этой платы не должен быть оставлен на усмотрение отдельных учебных заведений, (ii) для учащихся, находящихся в экономически неблагоприятных обстоятельствах, она должна покрываться из бюджетных средств. Если этого не происходит, принцип *права* на образования не будет действовать, и можно ожидать увеличения количества тех, кто рано оставляет учебу.
- Поскольку внебюджетные поступления зависят от социально-экономической среды учебного заведения, которая отличается разнообразием в пространстве и неопределенностью во времени, то так или иначе неразумно рассчитывать на внебюджетные средства как на сколько-нибудь регулярные ресурсы, позволяющие покрыть текущие издержки на производство образовательных услуг, разве что смириться с закрытием бедных школ.

Во всех случаях «рыночный» фактор вводит элемент «недобросовестной» монополистической конкуренции между учебными заведениями. Позиции тех из них, кто способен найти значительные внебюджетные ресурсы благодаря своему социо-географическому положению, возможности привлечь платежеспособных учащихся из других учебных заведений и осуществлять их отбор по экономическим или академическим критериям, усилятся. Таким образом, описанные выше неблагоприятные последствия применения квазирыночной модели усугубляются.

Зарубежный опыт (таких стран, как Швеция, Чили) показывает, что эта модель в целом оказывает не столько позитивное воздействие на эффективность, сколько негативное на качество и равенство. В течение прошлого десятилетия большинство стран, испробовавших ваучерную систему, не отказались от неё (поскольку родители высоко ценят свободу выбора школы), но увеличили бюджетное финансирование и вернулись к восстановлению роли государственных органов в определении целей учебных программ, в обеспечении школ с низким доходом дополнительной финансовой и технической помощью. Для этих стран *содействие повышению качества* показало себя более эффективным, нежели *контроль качества*.

Децентрализованная административная координация

Децентрализация является сложным и трудным процессом

- распределения между уровнями управления системой образования функций выработки правил, принятия управленческих решений, финансирования и контроля;
- определения механизмов межуровневой и внутриуровневой координации принятия решений.

Децентрализация является не техническим, а политическим процессом. Если цель децентрализации состоит в создании устойчивой, хорошо функционирующей системы, то она не может вестись центром в одностороннем порядке. Её становление требует времени¹¹⁷ и зависит от специфики конфликта интересов и соотношения сил, имеющихся в конкретной стране¹¹⁸.

Тем не менее, можно выделить следующие общие принципы:

1. Распределение полномочий должно вестись снизу вверх, согласно принципу субсидиарности. То есть нижний уровень должен заниматься всеми проблемами, в разрешении которых он будет наиболее эффективен, поскольку он знаком с имеющимися потребностями. Любая деятельность лучше всего управляется людьми, активно в нее вовлечёнными. Следующий непосредственно за ним вышестоящий уровень будет делать то, что может быть лучше решено на этом уровне ввиду возможности экономии на масштабах и наличия «внешнего эффекта», которые нижний уровень не может просчитать. Таким образом осуществляется распределение полномочий вплоть до центрального уровня, который несет ответственность за обеспечение справедливого распределения средств по всей территории, за принятие общих правил, гарантирующих единство образовательного пространства. Центральный уровень также выполняет функции, обеспечение которых необходимо для системы в целом, и следовательно, они не могут быть оставлены за более низкими уровнями.
2. Наряду с передачей обязанностей, каждый уровень должен получить в своё распоряжение все необходимые средства для полного их исполнения: финансирование, права собственности, информационные ресурсы, регулирующие и властные полномочия, подготовка к выполнению новых функций.
3. Представители действующих лиц образовательной системы, не входящие в органы административного управления, должны быть, насколько возможно, вовлечены в процессы принятия решений на каждом уровне.
4. Полномочия принятия решений не должны передаваться без создания механизма контроля и санкций, которые могут быть применены вышестоящим уровнем или представителями гражданского общества.
5. Полномочия должны быть разграничены иерархически таким образом, чтобы никакой уровень принятия решений не мог вторгаться в область ответственности вышестоящего уровня или оспаривать его решения и правила. Для разрешения конфликтов должна существовать арбитражная инстанция.
6. Административное деление не всегда соответствует географической зоне, на уровне которой должен реализовываться тот или иной аспект образовательной политики. В качестве примера можно привести политику профессиональной подготовки (её лучше вести в масштабе бассейнов трудовых ресурсов), антимонопольный контроль, специфические формы поддержки образовательной системы и т.д. Такие географические зоны должны быть определены для каждого типа образовательной политики. Следует поощрять горизонтальное сотрудничество органов административного управления как между собой, так и с другими агентами образовательной системы.

¹¹⁷ См. часть II Белой книги, доклад об образовательной системе Испании.

¹¹⁸ Например, в большинстве стран функция управления людскими ресурсами не была передана на уровень учебного заведения по причинам экономии, а также потому, что учительские профсоюзы были против этого (когда функция управления людскими ресурсами передаётся на уровень учебного заведения, то это, по мнению профсоюзов, выливается в ухудшение условий труда и снижение заработной платы). В России, где управление персоналом осуществляется на уровне учебных заведений, профсоюзы полагают, что они могут легче противодействовать сокращению штатов на уровне отдельно взятых учебных заведений, чем ведя переговоры с административными органами, если эти компетенции будут закреплены за последними.

7. При неоднородности образовательного пространства не может срабатывать единственный и единый принцип координации и передачи полномочий. Введение понятия «особый статус» является неотъемлемой частью моделей децентрализации. Однако, также как и для других аспектов процесса децентрализации, крайне важным здесь является демократическое обсуждение решений и устанавливаемых правил и демократический контроль над их исполнением. Это - единственный путь, при котором можно совместить дифференциацию территории с национальным единством. При несоблюдении этого принципа децентрализация сведётся к механизму координации, обозначенному нами как сочетание централизованного заказа и неформальных отношений.
8. Децентрализация требует особой системы сбора и распространения информации, поскольку все уровни решений должны иметь адекватную информацию об окружающей их среде и о вышестоящих и нижестоящих уровнях. Совместимость механизмов координации и их связность со сценариями развития является основным вопросом образовательной политики.
 - Механизм координации, *централизованное управление и неформальные отношения* несовместим с *децентрализованной администрацией и рыночной координацией*.
 - Для *рыночной координации* необходима *административная координация*, но не обязательно децентрализованная (если делается выбор в пользу *централизованной администрации*, то необходимо выполнение условий 2, 3 и 4, описанных выше).
 - *Рыночная координация* совместима с *децентрализованной администрацией*, но лишь с самым низким её звеном, поскольку *рыночная координация* сокращает полномочия всех уровней принятия решения, находящихся между финансирующим органом и образовательным учреждением.
 - *Централизованное управление и неформальные отношения* совместимы лишь со сценариями развития А и В2.
 - *Административная координация*, вне зависимости от наличия или отсутствия элементов рынка, совместима со сценарием С.
 - Сценарий В1 должен рассматриваться как наиболее подходящий период для внедрения механизмов координации, необходимых для перехода к сценарию С.

3.1.3. Возможные варианты образовательной политики

Реформы образовательной системы, встречающиеся чаще всего, как правило, нацелены на:

- увеличение объёмов внебюджетного финансирования при неизменности или сокращении бюджетных расходов на образование;
- улучшение качества и эффективности системы образования посредством продления длительности обучения в общеобразовательной школе и передачи автономии учебным заведениям.

Подобные реформы, в частности в силу их структурного влияния, изменяют характер распределения функций принятия решения, финансирования и контроля и, следовательно, затрагивают будущее РФ. Поэтому необходимо:

- дать оценку реализуемости реформ и их последствиям в рамках различных сценариев;
- вести реформы, которые не сужают, а расширяют возможности выбора и переориентации образовательной политики в будущем;
- вести реформы постепенно.

Финансирование

Бюджетные источники финансирования

1. Размер бюджетного финансирования образования является прежде всего вопросом политической воли, а не проблемой сбора и распределения налогов.

- Уровень бюджетного финансирования отражает (i) степень приоритетности, которая придаётся обществом образованию как таковому, и (ii) выбор между преимущественно бюджетным или частным финансированием образования, определяемый социальным составом и идеологическими предпочтениями лиц, принимающих решения¹¹⁹. Аргумент «дефицита» бюджетных средств используется во всех странах, где политически доминирующие группы, бенефициарии роста неравенства доходов, отдают своё предпочтение социально сегментированному образованию. В странах, где подобная политика велась в 80-х годах (например, в Латинской Америке), её следствиями стали утрата социальной целостности общества, политическая нестабильность, замедление экономического роста и утечка мозгов.
- Система сбора и распределения налогов «снизу вверх», практикуемая в России, оставляет, несмотря на имеющиеся правила и нормы, широкие возможности для ухода от налогообложения и для конфликтов по поводу распределения бюджетных средств. «Богатое» территориально-административное образование любого уровня пытается удержать у себя как можно больше собранных налогов и зачастую имеет достаточно рычагов для того, чтобы добиться этого. В результате наблюдается крайне высокое неравенство в распределении бюджетных ресурсов для нужд образования между регионами, муниципалитетами и районами, между городами и сельской местностью, и между отдельно взятыми учебными заведениями.

2. Эконометрические исследования показывают, что в прошедшее столетие периоды значительного экономического роста наблюдались в тех западных странах, где, благодаря значительным бюджетным вливаниям в образовательную систему в момент стагнации, предшествующей экономическому росту, осуществлялось накопление человеческого капитала. Теория эндогенного экономического роста, получившая своё развитие в 90-е годы, реабилитировала роль государства в финансировании процесса накопления человеческого капитала. Большинство промышленно развитых стран увеличили свои расходы на образование и науку, что является неперенным условием устойчивого экономического роста и конкурентоспособности. Например, в Великобритании рост бюджетных инвестиций в секторы образования и профессиональной подготовки рассматривается как необходимое, хотя и недостаточное, условие роста качества образования, улучшения профессиональной адаптированности молодёжи, роста конкурентоспособности национальной экономики на мировой арене. Для России представляется нереалистичным встать на путь развития сценария С при неизменности бюджетных расходов на образование. Этап, описанный в сценарии В, при условии введения более эффективной налоговой политики, даёт уникальную возможность направить возросшие бюджетные доходы в систему образования и запланировать (и объявить об этом) приемлемые устойчивые темпы роста расходов на образование.

¹¹⁹ «Ответ на вопрос, является ли отказ увеличить бюджетное финансирование образования реально обоснованным, ввиду нехватки государственных средств, или же следствием идеологического выбора в пользу частных инвестиций в образование, имеет принципиальное значение для ведения образовательной политики в условиях глобализации экономики. Упор на замену бюджетного финансирования образования на частные инвестиции снижает ответственность государственного сектора за обеспечение образовательных услуг и их качество». М. Карной (1999), «Глобализация и реструктуризация образования» (готовится к публикации, Международный институт планирования образования ЮНЕСКО).

3. Введение целевых налогов и сборов на образование является эффективным способом увеличения бюджетных средств, поскольку обеспечение нужд образовательной системы относится к социальным расходам, которые налогоплательщики финансируют охотнее всего. Тем не менее, целевые налоги имеют ряд недостатков и преимуществ.

Недостатки:

- Практика подобного налогообложения показала его эффективность. Тем не менее, слишком широкое распространение целевых налогов, в том числе их повсеместное введение для финансирования других объектов социальной сферы, в конечном итоге может войти в противоречие с принципами бюджетного единства и демократического принятия решения по распределению бюджетных средств.
- Когда сбор и распределение целевых налогов подконтрольны административным органам власти, то повсеместно, в том числе и в России, наблюдается тенденция их нецелевого использования¹²⁰.
- Объём целевых налоговых поступлений зависит от размера налоговой базы и не связан с реальными потребностями образовательной системы.
- Целевые сборы могут вызвать уход от налогообложения (например, если налог имеет форму отчисления от фонда заработной платы, то работодатели начинают скрывать реальный уровень зарплаты, выплачиваемой работникам).

Преимущества:

- Вышеуказанные недостатки могут быть сглажены, если целевыми налоговыми поступлениями распоряжаются те, кто их платит и те, кому они предназначены. Это широко практикуется в западных странах по отношению к целевым отчислениям от заработной платы на нужды образования.
- Для России, в условиях сценариев В1 и С, управление целевым налогом на образовательные нужды должно быть коллективным¹²¹ (для большей мобильности) и организованным по географическому (регион или несколько регионов) или отраслевому признаку. Налоговые поступления должны распределяться и контролироваться советом, в котором были бы представлены все заинтересованные социальные партнёры. Такая форма организации также будет способствовать привлечению к образовательной сфере внимания её конечных потребителей, будет побуждать их вести прогнозные оценки своих потребностей в рабочей силе, поможет приобретению навыков по управлению образованием.

Внебюджетные источники финансирования

Абсолютно очевидно, что внебюджетное финансирование сыграло большую роль в выживании образовательной системы в период экономического кризиса. Однако оценить степень зависимости системы образования от внебюджетных ресурсов достаточно трудно, поскольку система сбора, учёта и проверки поступления внебюджетных средств является далеко не прозрачной. То, что обеспечить эффективность и справедливость финансирования образования невозможно без ясной, открытой и честной методологии подсчёта и контроля потоков финансирования, является общепризнанным фактом. Этот принцип имеет ключевое значение.

Источниками внебюджетных доходов могут быть:

- Необразовательные товары и услуги, произведённые с целью продажи.

¹²⁰ Например, целевой налог на образовательные нужды, введённый в Екатеринбурге в размере 1% с фонда заработной платы, был отменен, поскольку собранные средства так и не попали в образовательную систему.

¹²¹ В рамках сценария А, индивидуальное распоряжение таким налогом (как это возможно во Франции) скорее всего приведет к тем же результатам, что и нынешняя система переподготовки с оплатой в виде взаимозачётов. В рамках сценария В2, индивидуальное распоряжение может способствовать тому, что бюджетные ресурсы будут использованы в основном в интересах крупных предприятий.

- Коммерческие образовательные услуги.
- Спонсорство.

Необразовательные товары и услуги, произведённые с целью продажи

Традиционная субподрядная производственная деятельность профессиональных учебных заведений крайне чувствительна к спросу со стороны их базовых предприятий. В рамках сценария А этот спрос останется низким, при сценарии В возможен его рост. Производственная деятельность профессиональных учебных заведений может только приветствоваться, если она несёт в себе элементы обучения и не ущемляет образовательный процесс как таковой. В противном случае подобная практика наносит ущерб как в педагогическом, так и в экономическом плане, поскольку позволяет предприятиям использовать бесплатный труд учащихся, вместо того чтобы создавать нормальные оплачиваемые рабочие места, и порождает недобросовестную конкуренцию с малым бизнесом. Поэтому время, отведённое на производственную практику учащихся, должно быть лимитировано и доходы от производственной деятельности ни в коем случае не должны достигать уровня, позволяющего покрыть расходы на образовательный процесс. В развитых странах доходы от производственной деятельности учебных заведений являются второстепенными и их использование (на покупку сырья, программного обеспечения, оплату коммунальных услуг, внешкольную деятельность) строго контролируется.

Учебные заведения располагают неравными возможностями по извлечению средств из продажи товаров и услуг, несвязанных с производственной деятельностью учащихся. Если берётся ориентация на развитие предпринимательских возможностей учебных заведений и извлечение прибыли из материальных и человеческих ресурсов, которыми они располагают, то привлечение преподавателей к такого рода деятельности не должно затрагивать их педагогических функций. Изначальное неравенство в обеспечении материальными и человеческими ресурсами означает, что для большинства учебных заведений доходы от подобной деятельности не могут заменить бюджетного финансирования.

Коммерческие образовательные услуги

Большинство предприятий передало органам управления образованием функции финансирования и управления своими учебными заведениями. Поэтому между предприятиями и учебными заведениями стала развиваться субподрядная форма сотрудничества в виде заказа. В первое время содержание заказов сводилось в основном к переподготовке работников предприятий. Сегодня всё большее распространение получают заказы на подготовку студентов, по истечении которой дипломированный специалист обязан проработать на предприятии, оплатившем его обучение, несколько лет. Такая форма сотрудничества с образовательной системой выгодна для предприятия, так как (i) она представляет собой гибкий инструмент удовлетворения потребностей предприятия в рабочей силе на «внутреннем» рынке труда, (ii) она стабильно закрепляет работника на его рабочем месте и позволяет избежать его ухода на предприятие, с более высокой оплатой труда. Образовательным учреждениям эта форма сотрудничества позволяет определиться с направленностью обучения и даёт финансовые средства для его организации. Очень вероятно, что такая форма взаимодействия между образовательной сферой и предприятиями получит значительное развитие в рамках сценария В2 ¹²² Её недостатком является то, что она усиливает доминирующее положение крупных предприятий по отношению к

¹²² Симптоматичным является тот факт, что предприятия, практикующие образовательные заказы также возрождают патерналистские методы управления рабочей силой.

образовательной системе и ограничивает мобильность рабочей силы, которая является предварительным условием реализации сценария С.

Административные органы управления также развивают подобную практику. Подготовка преподавателей по государственным заказам позволяет закрепить затем молодых учителей на их рабочем месте, не повышая заработную плату.

Заказы могут позволить эффективно разрешить некоторый ограниченный круг задач. Тем не менее не следует развивать эту практику в качестве замены образовательной политики.

- Практика заказов оказывает депрессивный эффект на уровень оплаты труда и тормозит развитие рыночной экономики.
- Она снижает мобильность студентов и работников и при оживлении экономики может привести к усилению напряжённости между секторами.
- Будучи генетически связанной с механизмом координации, охарактеризованной нами как *централизованное управление и неформальная координация*, эта практика, в отсутствие демократического контроля, может служить целям, никак не связанным с интересами общества.
- Регулирующие функции административных органов трудно совместимы с позицией «клиента» по отношению к образовательному сектору.
- Поскольку заказы предприятий и административных органов отражают их краткосрочные потребности, но дают им возможность контролировать содержание образовательных программ, то распространение подобной практики ведёт к росту нестабильности для учебных заведений.

Необходимо также отметить, что наблюдаемая в регионах практика заказа вводит некоторую неопределённость в его статус. Заказы, практикуемые на региональном уровне, могут быть причислены к вышеописанному типу, но они также иногда становятся инструментом региональной образовательной политики. Такие краткосрочные (на 1 год) и среднесрочные (на 3-5 лет) заказы основаны на прогнозных потребностях в рабочей силе и сводятся к финансированию местной администрацией определённого числа мест в учебном заведении. Практика заказов также может быть инструментом поддержки или влияния на расположенные на их территории высшие учебные заведения (относящиеся к компетенции федерального центра). В таких случаях заказы не могут рассматриваться как внебюджетное финансирование.

Участие семей в финансировании государственных учебных заведений может принимать две формы:

- Оплата необязательных образовательных услуг.
- Взносы, в денежной или натуральной форме, внесение которых обязательно при приёме в учебное заведение или для доступа к обычным образовательным услугам. На уровне общеобразовательной школы эти взносы могут рассматриваться как налоги, вносимые потребителями образования, в других случаях их можно приравнять к вступительным взносам¹²³. Такого рода взносы существуют практически повсюду, однако в развитых странах:
 - их размер устанавливается не учебным заведением, а соответствующими компетентными органами, согласно существующим правилам;
 - семьи с низким уровнем доходов освобождаются от взносов и выплат на уровне общеобразовательной школы;
 - на остальных образовательных уровнях обычно предпринимаются меры (освобождение от взносов и выплат, стипендии, займы, работа для студентов и т.д.),

¹²³ «спонсорство» родителей, как правило, принадлежит к этой категории.

которые должны предотвратить ситуацию, когда студент прекращает учёбу по неакадемическим причинам;

- отбирать учащихся по финансовым критериям позволено лишь частным учебным заведениям.

В последнее десятилетие в России произошло смешение между бюджетным и частным финансированием образования, ввиду (а) невозможности для образовательных учреждений функционировать без финансовой поддержки семей; (б) социальной дифференциации, практикуемой в некоторых общеобразовательных школах, которые отбирают свой контингент на базе высоких (и нелегальных) вступительных взносов. Поскольку такие школы также широко пользуются бюджетным финансированием, то эта практика может быть охарактеризована как злоупотребление бюджетными средствами в пользу тех, кто мог бы себе позволить оплату расходов на образование в полном объёме.

Участие семей в финансировании образования вызывает следующие вопросы. В какой степени можно ожидать от них роста участия в поддержании образовательной системы? Каковы последствия такой практики?

Объём финансирования, на которое образовательный сектор может рассчитывать со стороны своих прямых потребителей, зависит от:

- численности детей школьного возраста. При неизменности прочих условий, снижение вдвое численности когорт школьного возраста автоматически приведёт к снижению затрат семей на образование;
- уровня доходов. В рамках сценария А нет смысла ожидать роста расходов семей на образование. В условиях сценария В экономический рост повлечёт за собой рост общего объёма доходов населения. Тем не менее, для замедления и сокращения роста неравенства в доходах населения реализация сценария В1 должна быть сопряжена с серьёзной политикой распределения доходов. Кроме того, усиливающаяся географическая концентрация семей по уровню доходов ведёт к тому, что возможности образовательных учреждений по мобилизации семейного финансирования становятся всё более неравными. Поэтому не очень реалистично рассчитывать на то, что в ближайшие годы *учебные заведения*, расположенные в социально депривилегированных районах, смогут увеличить поступление средств, компенсирующих недостаточность бюджетного финансирования.

В ближайшие годы можно рассчитывать на рост внебюджетного семейного финансирования лишь со стороны интеллигенции. Последняя серьёзно пострадала от экономического кризиса, но продолжает предъявлять твёрдый спрос на образование, вне зависимости от финансовых выгод от продолжения учёбы. Если это поведение будет сохраняться, то рост спроса на образование будет зависеть от уровня доходов этой части населения. Если же роста доходов не произойдёт, то можно задаться вопросом о возможности компенсирующей роли системы займов и страхования.

- Система образовательных займов, обычно используемая в высшем образовании, открывает к нему дорогу молодым людям, которые в иных условиях не стали бы продолжать учёбу. Тем не менее, принимая во внимание рискованность подобных вложений, и, следовательно, необходимость государственных гарантий для избежания роста процентных ставок по такого рода кредитам, внедрение системы образовательных займов на первых этапах дорого обходится бюджету. Это подтверждено иностранным опытом.
- Поскольку образовательные займы должны быть возмещены, семьи становятся чувствительны к финансовым выгодам от получения высшего образования. В результате решения относительно продолжительности учёбы и её профес-

сиональной направленности становятся рыночно-ориентированными, то есть экономически эффективными с социальной точки зрения (при условии, что заработная плата отражает относительные потребности экономики). Это возможно только в условиях сценария В1 и С.

- Система образовательного страхования привлечёт скорее семьи со средним уровнем доходов, в особенности, если она сулит в перспективе доступ к престижным вузам. Однако, если система образовательного страхования обязывает выбирать вуз и направление учёбы на ранней стадии обучения в школе, то это будет способствовать усилению нынешней тенденции к ранней специализации, что может вылиться в проблему мобильности студентов в момент, когда рынок труда вновь начнёт посылать свои сигналы. Таким образом, значительный рост частных инвестиций, которые не оказали бы побочных негативных эффектов на финансирование образования, возможен лишь в рамках сценария С.

Спонсорство

Закрытость информации затрудняет оценку объёмов подарков, которые родители, бывшие ученики и студенты, фирмы и предприятия делают учебным заведениям. По этой же причине трудно проанализировать и предугадать поведение спонсоров. Крупные подарки, как правило, достаются привилегированным учебным заведениям, для которых их получение является одним из критериев отбора учащихся. Поэтому рассчитывать на то, что этот источник средств разрешит финансовые проблемы образовательной системы, не стоит.

Иностранная помощь играет важную роль для некоторых научных областей, учебных заведений и регионов. Она является источником денежных и материальных ресурсов, которые в некоторых случаях помогают выжить учебным заведениям, обладающим высоким научным потенциалом. Но иностранная помощь и международные отношения также являются элементом престижа и зарубежного признания для учебных заведений (важный аспект конкуренции между учебными заведениями). Иностранная помощь имеет три недостатка:

- она способствует утечке мозгов;
- конкуренция между организациями-донорами способствует дальнейшей фрагментации образовательного пространства Российской Федерации;
- государство становится зависимым от ресурсов, выделение которых тесно связано с соображениями геополитического характера.

В рамках сценария В возможно снижение иностранной помощи. В рамках сценария С она будет больше связана с иностранными инвестициями. В любом случае рассчитывать на значительный рост иностранных вливаний представляется неразумным.

Заманчивой кажется идея создать специальные фонды образования, которые бы финансировались за счёт освобождённых от налогов частных пожертвований и использовались для помощи бедным или инновационным учебным заведениям. Объём средств, которые можно было бы привлечь таким образом, зависит от ценностной ориентации наиболее богатой части населения, а также от того социального престижа и легитимности, которые можно извлечь от участия в такого рода акциях. Проверить это можно лишь на практике. Также не последнее значение имеет вопрос о том, кто контролирует и кто распоряжается средствами образовательных фондов. Аналогично ситуации с целевыми налогами, если управление фондами находится в руках административных органов власти, то это снизит желание перечислять в них средства.

В целом можно отметить следующее.

- В рамках сценария А и В возможность мобилизации дополнительных внебюджетных средств со стороны семей представляется нереальной. В рамках сценария В имеются перспективы для роста финансирования со стороны предприятий. Ни при одном сценарии не приходится рассчитывать на рост иностранной помощи.
- Во всех случаях необходимо сопоставить количественный эффект внебюджетного финансирования с его возможными негативными последствиями: рост неравенства доступа к качественному образованию, снижение мобильности и фрагментация национального образовательного пространства.

Дилемма количества и качества

В качестве довода в поддержку проекта увеличения длительности обучения в общеобразовательной школе выдвигаются аргументы качества¹²⁴ :

- Отсутствие 4-го класса вызывает педагогические проблемы¹²⁵ .
- Перегруженность программ оказывает отрицательное воздействие на здоровье детей. Введение двенадцатилетки должно позволить распределить программы на дополнительные два года и снизить ежедневную нагрузку на 20%.
- Возможность углубить знание стандартных программ и ввести новые предметы.
- Рост уровня подготовки выпускников общеобразовательной школы должен позволить положить конец платным подготовительным курсам, требующимся сегодня для поступления в вуз, и ввести более справедливые методы отбора (национальное тестирование).

В пользу этой реформы также выдвигаются другие аргументы:

- Для военных ведомств введение двенадцатилетки означает возможность забирать выпускников в армию сразу после окончания школы.
- Для школ оно смягчит негативные последствия демографического спада и позволит сохранить преподавательский состав.
- Для политиков, принимающих решения, продление учёбы в школе автоматически снижает уровень безработицы.
- Проведение подобной реформы в период демографического спада позволяет реализовать её без дополнительных бюджетных расходов.
Тем не менее:
- Аргумент в пользу здоровья может быть поставлен под сомнение, так как растёт число детей, которые уже при поступлении в школу находятся в плохой физической форме. Многие директора школ утверждают, что бесплатное питание и наблюдение за здоровьем могли бы позволить учащимся справляться с нынешней нагрузкой.
- Продление длительности обучения на 20% и снижение ежедневной нагрузки на 20% на первый взгляд не должны оставить места для введения новых предметов.
- Реформировать содержание образования с перегруженным, низкооплачиваемым, стареющим педагогическим составом представляется мало реалистичным.
- Если нынешняя десятилетняя программа общеобразовательной школы будет просто растянута на дополнительные два года, то не стоит ожидать, что вузы окажутся довольны уровнем подготовки выпускников школ, и практике подготовительных курсов будет положен конец. В любом случае, поскольку

¹²⁴ Как это было сделано в ходе Всероссийского совещания работников образования ,прошедшего в Москве 14-15 января 2000 года.

¹²⁵ В некоторых регионах 4-й класс уже восстановлен.

подготовительные курсы преследуют другие цели помимо повышения уровня подготовки абитуриентов, то не очень верится в то, что вузы закроют их и смирятся с потерей контроля над набором студентов.

- С переходом на двенадцатилетку доля детей, которые не могут продолжать учёбу, вырастет, и число бросающих учёбу возрастёт (сегодня их численность оценивается в 2 млн.). Поэтому такая реформа должна сопровождаться мерами по развитию начального профессионального образования.
- Если переход на 12-летнее обучение будет реализовываться при неизменном размере бюджетного финансирования, то последствия демографического спада будут нейтрализованы, и реструктуризация средней школы отложена на неизвестный срок.

Увеличение длительности обучения несомненно желательно. Однако было бы разумно вводить эту меру постепенно. И если бюджетное финансирование образования не возрастёт, то ресурсы, высвобожденные в результате демографического спада, целесообразно направить на другие неотложные задачи:

- Реструктурирование, слияние, ремонт и модернизацию школьного оборудования.
- Возобновление бесплатного питания и медицинского наблюдения в школе.
- Восстановление дошкольного образования.
- Возобновление мероприятий по повышению квалификации преподавателей, которые в последние годы отошли на второй план.
- Увеличение заработной платы и пенсий преподавателей:

— размер пенсии должен гарантировать нормальное существование, и преподаватели, достигшие пенсионного возраста, должны иметь возможность уйти на заслуженный отдых;

— уровень зарплаты должен привлечь в школу стабильные молодые кадры, знакомые с новыми педагогическими методиками, и обученные дисциплинам, по которым наблюдается нехватка педагогов.

На всех уровнях образовательной системы возможность преподавательского корпуса обеспечить себе средства на жизнь зависит от (i) численности учащихся и (ii) возможности давать платные уроки. Поэтому, если заработная плата преподавателей не будет увеличена, то при столкновении с демографическим спадом они:

- будут пытаться удержать учащихся в течение как можно более долгого срока;
- попытаются увеличить число платных дополнительных уроков.

Это может лишь помешать тому, чтобы увеличение длительности обучения положительно отразилось на качестве преподавания и встанет препятствием перед любыми попытками введения национального тестирования и чётких правил принятия в учебные заведения и выдачи диплома.

Дилемма качества и эффективности

Некоторое время назад Министерство образования уже пыталось внедрить механизм рыночной координации как инструмент стимулирования качества и внутренней и внешней эффективности работы учебных заведений (см. проект реформы образования 1997г.). Модель, которая лежит в основе такой реформы, была описана выше (в разделе «Рыночные механизмы координации»), и её основными элементами являются.

- Подушевое нормативное финансирование, сопряжённое с принципом «деньги следуют за учащимся».
- Легализация внебюджетных средств.

- Открытие банковского счёта и управленческая автономия учебного заведения.

«Рыночная» модель уже была испробована некоторой частью российских учебных заведений. Предприимчивые, конкурентоспособные учебные заведения, финансируемые из расчёта численности учащихся, имеют банковские счета и внебюджетные средства и располагают большой управленческой автономией. Подавляющая часть тех учебных заведений, которые могли извлечь выгоду из такой системы, уже перешли на неё. Поэтому вопрос встаёт по отношению к тем учебным заведениям (и их большинство), возможность которых найти внебюджетное финансирование или невелика или просто отсутствует.

Из анализа, проведённого в разделе «Рыночные механизмы координации», видно, что для распространения этой модели необходимо выполнение шести предварительных условий:

- 1) создание эффективной и открытой системы финансирования;
- 2) учебные заведения должны получить в своё распоряжение достаточно денежных средств для того, чтобы иметь реальную возможность обеспечить своё управление и функционирование. Административные органы не должны перекладывать ответственность на учебные заведения, не гарантируя им соответствующего финансирования;
- 3) уровень развития гражданского общества должен быть достаточным для того, чтобы можно было рассчитывать на его активное участие в управлении и контроле за учебными заведениями;
- 4) должно быть отлажено взаимодействие между различными уровнями принятия решения;
- 5) хорошим менеджментом должны быть обеспечены все без исключения учебные заведения;
- 6) учебные заведения не должны оказаться в ситуации, когда они вынуждены конкурировать между собой для сохранения достаточного уровня финансирования.

Ни одно из этих предварительных условий сегодня в России не выполняется.

Если подобная реформа проводится в период демографического спада¹²⁶ и является финансово-ориентированной (то есть норматив финансирования ниже рассчитанного от потребностей уровня), то она может вылиться в два возможных сценария:

- Жёсткая конкуренция. Учебные заведения ведут борьбу за сужающийся рынок платёжеспособных учащихся. Они не имеют стимулов к сотрудничеству, горизонтальному комбинированию имеющихся у них ресурсов и координированию своих действий. Поскольку платёжеспособные студенты переходят из обыкновенных в более обеспеченные учебные заведения, то финансовые ресурсы последних будут расти (как бюджетное финансирование, завязанное на численность учащихся, так и внебюджетные средства). Финансовое обеспечение обыкновенных учебных заведения будет снижаться, так же как и качество преподавания в них. Этот процесс станет необратимым¹²⁷. Если школы, расположенные в бедных районах, будут вынуждены для своего выживания увеличить плату за обучение, то принцип общедоступности и бесплатности среднего образования будет нарушен, и число детей, бросивших школу, возрастёт. Поскольку школам дозволено свободно распоряжаться своими человеческими ресурсами, то многие учебные заведения, столкнувшись со

¹²⁶ Если к пакету реформ добавляется переход на двенадцатилетнее обучение, то большинство из нижеследующих аргументов всё же остаются в силе. Единственная разница состоит в том, что в этом случае число закрытых или сокращаемых школ будет меньшим, но последствия для качества образования будут идентичными.

¹²⁷ Реалистичность подобного сценария подтверждена опытом Великобритании, несмотря на то, что там все предварительные условия рыночных реформ образования были обеспечены и в конкуренции участвовали исключительно школы, финансируемые из бюджета.

снижением бюджетного финансирования, будут вынуждены сократить свой преподавательский состав. Подобное реформирование является удобным способом переложить ответственность за снижение показателя численности учащихся в расчёте на одного преподавателя на плечи руководителей учебных заведений, но его социальные и экономические последствия велики, — сокращение персонала или закрытие учебных заведений может не отвечать социально рациональному критерию;

— поскольку демографический спад и снижение спроса особенно сильно отражаются на школах, обслуживающих непривилегированные слои населения, то качество обучения в них снизится значительно из-за сокращения числа преподаваемых предметов или необходимости для оставшихся преподавателей вести предметы, которые выходят за рамки их компетенции. Рост качества преподавания вряд ли возможен и негативное влияние конкуренции между школами на равенство доступа к образованию будет усилено и повлечёт за собой (i) рост численности детей, которые, в силу места рождения, по академическим критериям не смогут рассчитывать на получение высшего образования, (ii) снижение общего качества рабочей силы в будущем;

— сокращение персонала и закрытие школ в результате конкуренции является медленным, затратным процессом и может вызвать большое сопротивление агентов системы, которые попытаются оказать давление на местную администрацию. Это лишь усилит волонтаристские методы принятия решения, с которыми, как предполагается, должна бороться рыночная модель.

- Если стратегии, наблюдаемые в последнее десятилетие, будут развиваться и дальше, то конкуренция, в условиях снижения спроса, может вылиться (как это обычно происходит в промышленности) в процесс концентрации. То есть будет наблюдаться развитие интегрированных образовательных комплексов, прибегающих к дискриминационной монопольной практике. Наиболее обеспеченные учебные заведения (а) поглощают платные селективные образовательные учреждения и организуют их в вертикальные цепочки, гарантируя финансовую безопасность и экономию на масштабах, (б) берут под контроль обанкротившиеся бесплатные школы (прямой контроль или субподряд). Стратегия (б) несёт в себе такие выгоды, как рост социальной легитимности и лоббистских возможностей (поскольку комплексы поддерживают разорившиеся школы, не вводя плату за обучение); гранты со стороны местной администрации и иностранных организаций; экономия на масштабах и общих расходах; расширение потенциала абитуриентов отвечающих академическим требованиям. Таким образом проблема неравенства сглаживается внутри образовательных комплексов, но оно усиливается между комплексами и обычными независимыми учебными заведениями. Поскольку вертикальные образовательные комплексы, вводя специфические образовательные программы и процедуры допуска на каждом уровне, завоёвывают лояльность потребителей их услуг, то общественное управление и контроль за образовательной системой по открытым принципам (квази)рыночной модели также оказывается невозможным.
- Применение «рыночной» модели к высшему образованию вызовет более резкие последствия в связи с тем, что
 - а) вузы, нарастившие свои приёмные мощности в прошлые годы, столкнутся с ситуацией, когда число абитуриентов будет примерно равняться числу имеющихся у них мест;
 - б) вузы имеют научную и профессиональную ориентацию и их социальная функция не ограничивается исключительно преподавательской деятельностью.

Поэтому, если бюджетное финансирование не будет разумно спланировано и резко увеличено, и если географическая мобильность студентов не возрастет, то применение «рыночной» модели вызовет следующее развитие ситуации:

1. В результате жёсткой конкуренции между вузами будет наблюдаться не массовое их закрытие, а выживание подавляющего их числа. При этом возможно снижение качества обучения, обусловленное сокращением бюджетного финансирования, отсутствием инвестиций, низким уровнем абитуриентов. Это может иметь драматические последствия для научно-исследовательского потенциала страны.
2. Вузы, которые продолжают отбор студентов, тем самым сохраняя свою репутацию и престиж, будут пытаться компенсировать снижение числа абитуриентов ростом платы за обучение и будут активно развивать вертикальную интеграцию с целью расширить свой рынок.

Эти процессы приведут к росту социального неравенства, к диспропорциям в численности специалистов,готавливаемых по различным профессиям, к пренебрежению сопутствующими эффектами, которые образовательная система оказывает на общество (развитие новых технологий, науки).

Поэтому широкомасштабное экспериментирование рыночной модели является преждевременным и несёт в себе множество опасностей, если не обеспечено выполнение шести описанных предварительных условий. Их выполнение не может быть обеспечено ни при одном сценарии развития, за исключением С, и требует длительной административной и технической подготовки.

Кроме того, введение рыночных механизмов координации:

- > Может войти в противоречие с реформами децентрализации, так как административные уровни, расположенные между органом финансирования и контроля и учебными заведениями, потеряют практически всякую возможность влиять на последние¹²⁸. Если орган финансирования и контроля находится на федеральном уровне, то в этой ситуации окажутся регионы. Если он будет расположен на региональном уровне, то - муниципалитеты. Такая реформа может вызвать отпор, и зачастую аргументированный, промежуточных уровней администрации, поскольку население, столкнувшееся со снижением качества преподавания или банкротством близлежащих школ, апеллирует именно к ним. Также нежелательно вводить подобную реформу в момент, когда местные административные органы, столкнувшись с некоординируемой децентрализацией, проходят через сложный процесс приобретения новых навыков управления.
- > Иностранный опыт показывает, что автономия учебных заведений может улучшить уровень образования на местном уровне. Но это, как правило, возможно при условии, когда расходы на образование и техническая помощь школам со стороны государства увеличены, в особенности по отношению к бедным регионам и небогатым школам. Таким образом, предположение о том, что автономия учебных заведений спонтанно обеспечивает улучшение образовательных услуг, не подтверждается на практике.
- > Можно сделать также более широкое замечание. Существование сектора государственных услуг, функционирующего по строго государственным правилам, с рыночной или квазирыночной координацией возможно лишь в обществе с уже хорошо развитой рыночной экономикой. Начинать внедрение рынка с социальной сферы нелогично. Для общества, находящегося на переходном этапе, это далеко не лучший способ определения взаимоотношений между рынком и государством.

¹²⁸ В англо-саксонских странах, принявших эту модель, централизованное финансирование и контроль, сопряжённые с квазирыночной функцией по принятию решений на уровне учебных заведений, были преднамеренно использованы для лишения местных органов управления образованием их полномочий.

Было бы разумнее проводить реформы постепенно, комбинируя на первых этапах элементы автономии учебных заведений с возможностью административного вмешательства, тем временем разрабатывая инструментарий системы координирования, жизнеспособной в долгосрочной перспективе. Например, возможны следующие шаги :

- > Динамичным государственным и негосударственным образовательным учреждениям можно позволить развивать «рыночные отношения», осуществляя при этом:
 - бюджетный контроль¹²⁹ ;
 - контроль качества предлагаемых образовательных услуг (предупреждение процессов вертикализации, соблюдение норм наполняемости классов, недопущение перекосов в структуре профессий, по которым ведётся подготовка). Действенными инструментами контроля могут стать такие санкции, как ограничение финансовой поддержки, лишение аккредитации и т.д.
- > Дать всем учебным заведениям возможность распоряжаться частью причитающегося им бюджета. Круг вопросов, по которым учебные заведения могли бы свободно распоряжаться своими средствами, должен быть определён совместно с руководителями учебных заведений. Он может постепенно пересматриваться в зависимости от результатов их деятельности, а также при росте финансирования образования, на который можно рассчитывать в рамках сценариев В и С. Но ни при каких обстоятельствах нельзя вводить норматив финансирования, который не покрывал бы текущие расходы образовательных учреждений (например на коммунальные платежи) и, следовательно, заставил бы учебные заведения искать внебюджетные средства.
- > Разделение управления человеческими ресурсами на две составляющие: управление персоналом и управление продвижением по службе. Выбор преподавателей (наём и увольнение) должен оставаться за учебными заведениями, в то время как продвижение по служебной лестнице должно быть подконтрольно органам управления образованием. Это будет стимулировать мобильность работников и приведёт к улучшению качества в период реструктурирования образовательной системы.
- > В отстающих учебных заведениях необходимо не контролировать качество обучения, а способствовать его улучшению через финансовую и техническую поддержку. Тестирование должно использоваться для определения потребностей учащихся и учебных заведений. Финансовая поддержка должна быть оказана учебному заведению, а не конкретному индивидууму. В условиях, когда реальные доходы семей практически неизвестны, персонализация финансовой помощи является неэффективной процедурой, не гарантирующей справедливость распределения.
- > Реструктуризация образовательного сектора для его, адаптации к сокращению численности учащихся должна проводиться посредством консультаций и диалога на местном уровне. Распределение дефицитных ресурсов и учёт особенностей местной ситуации будет лучше и быстрее осуществляться при такой процедуре, чем в случае длительного и затратного процесса сокращения излишних мощностей через механизм банкротства. Тем не менее подобная реструктуризация должна осуществляться согласно чётким узаконенным процедурам¹³⁰ , с использованием норматива финансирования от потребностей. Для разработки такого управленческого инструментария необходимо:

¹²⁹ Негосударственные учебные заведения должны компенсировать косвенное использование ими государственного материального или человеческого капитала.

¹³⁰ Насколько нам известно, по-прежнему не существует закона, который бы гарантировал защиту права детей школьного возраста на образование, установив пространственный или временной лимит удалённости школы от места проживания ребёнка.

- Провести глубокий анализ затрат на образование на местном уровне. Такая работа до сих пор не была сделана, в то время как она является предварительным условием любой рациональной образовательной политики. Для такого анализа требуется знание доходов и расходов учебных заведений. Повсеместному засекречиванию реальных бюджетов образовательных учреждений¹³² должен быть положен конец. Можно, например, обязать учебные заведения, получающие бюджетное финансирование, отчитываться о реально имеющихся у них средствах. Это также могло бы дать возможность внедрения навыков бухгалтерского учёта, владение которыми является необходимым условием эффективного управления учебным заведением.
 - Информировать всех социальных партнёров и лиц, принимающих решения, о том, во сколько обойдётся содержание образовательной сферы в нормальных условиях. То есть когда заработная плата преподавателей выплачивается в соответствии с законодательством, здания и оборудование содержатся в норме, налажено обеспечение новыми учебниками и питанием, осуществляется медицинское наблюдение за учащимися и т.д.
 - Заложить основы постепенной реструктуризации образовательного сектора.
 - Обеспечить местную администрацию информацией, необходимой для планирования закрытий или слияний учебных заведений, в которых наблюдается снижение численности учащихся.
 - Проинформировать всех субъектов образовательной системы об объёмах бюджетного финансирования, которые потребуются для достижения поставленных целей.
- > Использовать средства, сэкономленные ввиду демографического спада на планируемую реструктуризацию сектора образования и в особенности её человеческого капитала. Для этого необходимо введение системы учёта затрат, разработка нормативов финансирования от потребностей и наличие статистической информации.
 - > В условиях неопределённости будущих потребностей экономики необходимо сделать упор на общеобразовательных программах для обеспечения широты выбора профессии в дальнейшем.

Образование и переходный период

1. Центральная задача любой национальной системы образования состоит в передаче ценностей, культуры и ориентиров общества новым поколениям, то есть в поддержании его целостности. Образовательная система не может рассматриваться иначе, как неотъемлемая часть данного общества. Если реформы переходного периода нацелены на построение нового общества, то прежде чем реформировать образование, необходимо достичь консенсуса по основным идеологическим и культурным характеристикам, которые составляют саму суть государственного единства и дают легитимность его институтам. Такая постановка проблемы имеет несколько следствий.

- Поиск консенсуса есть процесс политический, а не технический. Задумывать концепцию образовательной системы с узких экономических позиций, как обыкновенную сеть предприятий, эффективно производящих образовательные услуги под отлаженным руководством технократического центра, означает принизить ту основную роль, которую образование играет в социальной целостности общества.

¹³¹ На сегодняшний момент Министерство образования не в состоянии оценить, во что обойдутся предлагаемые реформы.

¹³² Открытостью отличаются лишь самые бедные из них.

- Достижение консенсуса, социального согласия по вопросам образования требует широкого согласования с агентами, затронутыми проблемами образования. Например, попытка ввести образовательные стандарты, опираясь исключительно на одну категорию субъектов системы образования, обречена на провал¹³³.

Для достижения консенсуса в неоднородном обществе требуется признание его многообразия и выработка мер, которые необходимо предпринять для гарантии свобод и инноваций в едином образовательном пространстве.

2. Единство образовательного пространства является политической, социальной и экономической предпосылкой перехода к сценарию развития С, поскольку оно подразумевает, что:

- все дети, вне зависимости от места их рождения и социального положения, реально имеют право на минимум образования, по которому был достигнут национальный консенсус;
- индивидуумы могут свободно перемещаться внутри образовательного пространства, и к ним будут предъявляться единые требования.

Для этого требуется:

- Чёткая методика определения (например, с помощью норматива финансирования по потребностям) и реализации механизма компенсационных трансфертов. Соответствие использования трансфертов целям, определённым национальным консенсусом, должно находиться под контролем.
- Чёткие, открытые правила доступа к образованию и сертификации. Единая система национального тестирования, даже при условии её технической и законодательной возможности, может отнюдь не способствовать этой цели и способна стать фактором снижения разнообразия и инноваций¹³⁴. В крупных неоднородных странах система признания эквивалентности между дипломами (опыт США или ЕС) способна выполнить эту задачу с большей эффективностью как для студентов, так и для работодателей. Тестирование следует использовать не для сертификации, а для определения потребности в улучшении качества.
- Чёткое определение образовательных уровней, которое бы предотвратило развитие таких вертикальных связей между ними, которые затрудняют студенческую мобильность и прозрачность образовательной системы для работодателя.

3. Для реализации этих базовых условий требуется целостное управление образовательной системой, которое не может быть достигнуто простым сочетанием централизованного заказа, неформальных отношений и рыночных механизмов, а требует прежде всего эффективного администрирования. Термин «администрирование» в России, как правило, ассоциируется с политико-бюрократической вертикальной системой принятия решений, которая комбинирует контроль и неформальный торг, а не с термином «менеджмента».

Для эффективной системы административного менеджмента требуется:

- Чёткое разделение «политических» и «технических» аспектов менеджмента. «Технические» аспекты являются частью администрирования. Распределение компетенций технического администрирования осуществляется согласно принципу субсидиарности. Когда же административные органы, способные выполнить эту функцию, отсутствуют, то распределение компетенций

¹³³ Такие трудности имеются не только в России, но и, например, в США.

¹³⁴ Поэтому лучше оставить за вузами право установления критериев набора абитуриентов, при условии их честности и открытости. Основные проблемы сегодня берут начало в «серой зоне», царящей между общеобразовательной школой и профессиональным образованием. Эта «серая зона» является широким полем нечестной или нелегальной практики, что усугубляет неравенство возможностей. Эта проблема является узловой и требует урегулирования на федеральном уровне.

сводится к распределению политической власти, что ставит процесс под постоянную угрозу открытых конфликтов, противоречий и торга.

- Набор правил, инструментов и персонал. Административные работники должны быть профессионально подготовлены и принимать решения в рамках закона, без риска политического вмешательства.

Если основная задача федерального уровня образовательной системы состоит в обеспечении единства образовательного пространства, то:

- Его законодательная деятельность должна быть минимальной и ограничиваться определением тех норм, которые необходимы для гарантии владения населением общим культурным минимумом, обеспечения ясности системы образования и мобильности учащихся и студентов.
- Основная деятельность федерального центра должна сводиться к контролю за выполнением этих норм с помощью мощной сквозной системы технического администрирования, которая в сотрудничестве с местной администрацией, защищает общие национальные интересы. Для этого требуется:

- замена устаревшей системы циркуляции информации снизу вверх на интегрированную систему качественной и количественной информации, доступной всем субъектам системы;
- контрольный орган, способный применить эффективные санкции в случае невыполнения норм .

Федеральный центр также должен позаботиться о правилах, которые обеспечили бы географическую мобильность преподавателей, что также является условием для улучшения управления человеческими ресурсами. Это может быть достигнуто через придание преподавателям статуса госслужащих.

4. Федеральный уровень должен способствовать развитию образовательной системы. Это его важнейшая функция в переходном обществе. Необходимо создать условия для продвижения инноваций и развития инициативности. Если общее число ограничений и правил, сковывающих деятельность учебных заведений, снижается, то такие процессы начинают активно развиваться. Стимулирование образовательного сектора со стороны государства должно осуществляться в условиях открытости, с привлечением образовательного сообщества к процессам принятия решений.

В качестве примера комбинирования обеих ролей, которые федеральный центр призван играть в сценарии С, можно взять идею «полюсов развития». Цель их создания состоит в попытке компенсировать дисбаланс пространственной структуры экономической деятельности, унаследованной от советского периода.

- Для создания полюсов развития необходимо сотрудничество административных органов всех уровней, исследовательских институтов, вузов, финансовых групп, инвесторов и т.д. в рамках сложных институциональных конструкций, построение которых требует: чёткого определения прав собственности (в том числе прав интеллектуальной собственности и патентования исследовательских работ и инноваций), разграничения полномочий принятия решения и гибкой организации, позволяющей быструю переориентацию использования ресурсов. Полюса развития могут стать «институциональными лабораториями». Эффективные правила и механизмы координации, созданные и прошедшие экспериментальное тестирование в их рамках, могли бы быть затем распространены на другие объекты (в том числе и на образовательную сферу).
- Поскольку полюса развития могут покрывать территорию нескольких регионов, их организация потребует как вертикальной, так и горизонтальной

кооперации между субъектами федерации, в частности, в области управления бассейнами рабочей силы. Это может стать предметом экспериментирования отношений между субъектами федерации и федеральным центром, ориентированных на реализацию конкретного проекта, а не на бесконечную борьбу за распределение полномочий.

- Поскольку технологический полюс должен породить целую сеть малых и средних предприятий, то условием его реализации является построение эффективной рыночной экономики. Положительно то, что для этого не требуется внедрение на всей территории правил и институтов рыночной экономики, заимствованных из иностранных моделей (подобные институциональные трансферты нереализуемы). Необходимо создание правил и организационных механизмов для решения конкретных задач в рамках данной социальной, культурной и политической среды. Этот путь может стать последовательным методом экспериментирования и распространения специфического «национального институционального сравнительного преимущества».

Для развития подобных полюсов необходимы специфические образовательные условия:

- Поскольку полюс развития задействует прежде всего высшее образование (вузы и НИИ), то возможна значительная экономия при дальнейшем постепенном распространении его влияния на более низкие уровни образования, используя материальную базу и высокий уровень компетенций исследователей и преподавателей.
- Необходимо отметить, что подобный тип развития образовательной системы коренным образом отличается от интегрированных цепочек (от среднего до высшего образования), которые спонтанно возникли в образовательной системе РФ в последнее десятилетие. Поскольку и исследовательские лаборатории, и новые предприятия будут нуждаться в компетентной и гибкой рабочей силе на всех уровнях, то их цель будет состоять не в удерживании учащихся, студентов и работников, а в отборе, подготовке и найме наиболее перспективных из них. В отличие от производственных комплексов сценария В, технологические полюса будут скорее нуждаться в высококомбинированных студентах и работниках и смогут привлечь их посредством высокого уровня образовательных услуг и высоких заработков.

Поэтому технологические полюса могут также стать лабораториями реструктурирования образовательной системы.

5. Децентрализации не должна пониматься как дерегулирование. Напротив, процесс децентрализации требует гораздо более сложного и утонченного регулирующего механизма, чем централизованная система. Это необходимо для построения эффективных правил игры и контроля за их исполнением агентами. Множество конфликтов и дисфункций, наблюдаемых в РФ (противоречия в законодательстве, привилегии и т.д.) возникли не только от спешки, с которой осуществлялся процесс, но и от конкуренции между аппетитами местной власти. На смену десятилетию, потерявшему в смысле построения жизнеспособного социального контракта, наступает период, когда ослабленный центр пытается восстановить свою власть прежними методами. Тем не менее, иностранный опыт показывает, что осуществить переход от тоталитаризма к демократическому государству¹³⁶ можно без ослабления центральной власти и потери регионального своеобразия. Но для этого требуется разработка долгосрочного политического проекта и последовательность в его реализации.

¹³⁶ См. приложение, доклад об образовательной системе Испании.