

2.2.2. Эволюция системы управления образованием

(Данный раздел написан российскими авторами)

Ответом системы образования на новые условия функционирования и изменяющиеся запросы общества стали, во-первых, целенаправленные управленческие решения и, во-вторых, спонтанная адаптация системы, осуществляемая главным образом на уровне учебных заведений. Управленческие решения в свою очередь можно разделить на две группы - попытки более или менее комплексного реформирования системы и отдельные законодательные акты, программы и мероприятия. В данном разделе анализируются изменения в управлении образованием, концепции реформирования системы, отдельные управленческие решения, а также процессы адаптации системы с точки зрения их соответствия условиям функционирования и требованиям, которые предъявляет к образованию общество.

Изменения в образовании начались в период горбачевской перестройки вместе с либерализацией общественной жизни. В декабре 1988 г. Всесоюзный съезд работников народного образования концептуально оформил основные принципы реформирования сложившейся образовательной системы страны.

Реформа вошла в первый - подготовительный этап (1987-1989 гг.) на котором решались две основные задачи:

- Формировалась новая философия образования, идеологические и методологические основы предстоящей образовательной реформы.
- Шла широкая общественная дискуссия, которая готовила общественное сознание и образовательное сообщество к восприятию принципиально новых образовательных идей; предметом интенсивных обсуждений стали понятия - «хорошая школа», «образовательный результат».

Съезд работников народного образования, не приняв обязательных для выполнения решений, тем не менее, определил основные базовые принципы реформирования системы³⁹:

- **демократизация образования**, которая предполагала децентрализацию управления, муниципализацию образования, придание самостоятельности образовательным учреждениям, законодательное закрепление прав педагогов на творчество, учащихся на выбор школы;
- **регионализация** образования, которая, по мнению идеологов реформ, должна была наделить каждый субъект федерации правом реализовывать свою собственную образовательную программу;
- **многоукладность и вариативность образования?**⁴⁰ Предполагалось развивать многообразие в целях и задачах образования, педагогических технологиях, формах собственности;
- **гуманизация** образования. Ключевой из базовых принципов реформы. Предполагалось начать процесс переориентации образовательных учреждений, каждого педагога на реализацию только тех педагогических задач, которые не противоречат общечеловеческим ценностям. Это возможно только в одном случае: если в центре образовательного процесса окажется личность ребенка;

³⁹ Подробно об этом можно прочесть в книге Э.Д. Днепров «Современная школьная реформа в России». М: Наука, 1998, с.45-53.

⁴⁰ Подробнее об идее вариативного образования, которое «С 1988 г. по 1994 г. прошло путь от эпизодически употребляемого термина - к исходной ценностной методологической установке непрерывной реформы образования в СССР и России» - см. в работе одного из основных идеологов вариативного образования А.Г.Асмолова «Культурно-историческая психология и конструирование миров». Москва - Воронеж, 1996.

- **гуманитаризация образования.** Отказ от технократических, сциентистских традиций в образовании;
- **развивающий характер образования.** Попытка ухода от информационно-объяснительного подхода, ориентацию обучения на передачу определенной суммы знаний;
- **непрерывность образования.** Четкое определение задач каждой из ступеней образования.

Эти принципы, сформулированные «изнутри» системы образования, определяли, в первую очередь, направления содержательных преобразований в целях, задачах и методах обучения подрастающего поколения. В меньшей степени они касались организационно-структурных аспектов функционирования средней и высшей школы и совершенно не затрагивали финансово-экономические. Вместе с тем очевидно, что реализация указанных принципов, предполагавшая существенную активизацию деятельности образовательных учреждений, невозможна без адекватного расширения сферы их компетенции и хозяйственной самостоятельности, изменения схем и механизмов финансирования.

В ходе второго, во многом революционного, этапа школьной реформы (1990-1992 гг.) была предпринята попытка решить следующие основные задачи:

- Уйти от административно-командного способа управления системой образования. Постараться разработать и принять на государственном уровне документы исходя из принципиально новой идеологии и образовательной политики. Создать правовую базу для реформирования системы («Закон об образовании» был принят Государственной Думой в 1992 году).
- Деунифицировать систему образования. Придать «человеческое лицо» всем ее звеньям - начиная от системы управления и заканчивая образовательной практикой каждого педагога. Это, по мнению идеологов реформ, должно было способствовать повороту образовательного учреждения, управленца, каждого педагога лицом к ребенку, обществу.
- Разработать и начать реализацию комплексных программ реформирования образования. («Программа стабилизации и развития российского образования в переходный период», принята Всероссийским совещанием работников образования 27 марта 1991 г.; «Программа реформирования и развития системы образования Российской Федерации в условиях углубления социально-экономических реформ» утверждена Правительством РФ 6 августа 1992г.). Результатом стало принятие Закона «Об образовании», который отражал либерально-демократические идеи.

В последующие годы осуществлялось формирование нормативной базы и реструктуризация системы управления сектором, в большей или меньшей степени отвечающие изменившимся условиям.

В этот период была в основном создана правовая база функционирования системы образования - к 1999 году федеральный пакет законодательных и нормативных актов, регулирующий вопросы образования, состоял из 462 документов. Одновременно практически все субъекты федерации также приняли соответствующие документы, определяющие отношения в системе на уровне региона. Основополагающим стал Закон «Об образовании», который на федеральном уровне разграничил компетенцию и ответственность в области образования между центральными и местными (региональными, муниципальными) органами управления. Следствием принятия

⁴¹ Образование в российской Федерации. Указатель действующих законодательных и иных нормативных актов. М: "Логос", 1999 г.

такого закона стало заключение серии договоров между Министерством образования и субъектами федерации, что явилось для России принципиально новым инструментом управления. На январь 1999 года подобные соглашения были подписаны с органами исполнительной власти 57 субъектов федерации. Необходимо отметить, что в большинстве случаев эти договоры носили формальный характер, содержали положения уже принятых законов и сводились в основном к информационному обеспечению. Главное - они не предполагали фиксацию ответственности по финансированию образования, обеспечивающего нормальное функционирование системы.

Процессы реформирования в высшем образовании начались позднее, чем в общем среднем, однако законодательно они были обеспечены значительно полнее. В период с 1993 г. была создана нормативно-правовая основа для функционирования высшей школы в целом и высших учебных заведений:

- в дополнение к Закону «Об образовании» принят Закон Российской Федерации «О высшем и послевузовском профессиональном образовании»⁴².
- приняты указы Президента Российской Федерации и постановления Правительства Российской Федерации, направленные на решение проблем развития высшего образования;
- принят ряд законодательных актов, не связанных прямо с образовательной деятельностью, но определяющих условия функционирования высших учебных заведений, в том числе - налоговое законодательство, Гражданский кодекс Российской Федерации и др.

Закон «О высшем и послевузовском образовании» от 22 августа 1996 г. определил основные положения государственной политики и государственные гарантии прав граждан РФ в области высшего и послевузовского профессионального образования, зафиксировал принцип автономии вузов и характер их академических свобод. В нем охарактеризована система высшего и послевузовского профессионального образования (гл. 2 Закона), выделены ее ступени (подготовка бакалавров, дипломированных специалистов и магистров), регламентирован порядок создания и реорганизации вузов, их лицензирования и аккредитации, порядок приема в вузы и т.д.

Впервые в практике законодательной регламентации деятельности образования в Законе появилась глава 3 «Субъекты учебной и научной деятельности в системе высшего и послевузовского профессионального образования, их права и обязанности», фиксирующая эти права и обязанности для широкого круга учащихся, преподавателей и работников вузов. В Законе характеризуется также система управления высшим образованием (гл.4) и его экономика (гл.5).

Закон «О высшем и послевузовском образовании» и ряд связанных с ним законодательных и нормативных актов были направлены на развитие высшего образования как отрасли:

- постепенную переориентацию высшего образования на потребности личности в получении образования, т.е. суммы знаний и профессиональных навыков, необходимых человеку для нахождения своего места в условиях становления рыночной экономики;
- создание условий для повышения степени диверсификации образования посредством расширения набора изучаемых дисциплин, их комбинаций, возможности открытия новых направлений подготовки специалистов, создания образовательных программ, имеющих узкую, в том числе индивидуальную направленность и др., т.е. расширение набора образовательных услуг, предоставляемых вузами, повышение их устойчивости в рыночных условиях;

⁴² «Российская газета» от 29.09.96

- формирование новых механизмов, повышающих степень адаптивности высших учебных заведений к рыночным условиям, в том числе в смысле повышения способности вуза функционировать в конкурентной среде, органично включаться в рыночные отношения;
- повышение степени автономности высших учебных заведений, сочетающих как их академическую, так и финансово-хозяйственную автономию, возможность самостоятельного использования передаваемых им общественных ресурсов, получение доходов от различных видов деятельности и распоряжение этими доходами, т.е. повышение экономической устойчивости вузов в новых условиях;
- создание системы многоуровневого и многоканального финансирования деятельности высших учебных заведений, обеспечивающей привлечение финансовых ресурсов в систему образования, запускающей механизмы заинтересованности инвесторов во вложении средств в развитие системы образования;
- формирование условий, благоприятных для развития тех направлений деятельности высших учебных заведений, которые связаны с реализацией накопленного ими интеллектуального потенциала.

Отдельно следует выделить законодательные и нормативные акты, не относящиеся прямо к системе образования, но определяющие условия функционирования образовательных учреждений и организаций. К ним относятся, в первую очередь, документы по налоговому регулированию, бухгалтерскому учету и отчетности и т.д.

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

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

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

Широкие правовые рамки образования, определенные законом, вызвали у части представителей законодательной и исполнительной власти опасения, связанные с тем, что он предоставил образовательным учреждениям слишком большую самостоятельность, которая приведет к утрате возможностей государственного влияния на образовательные процессы.

Закон закрепил права образовательных учреждений предоставлять платные дополнительные образовательные услуги, не предусмотренные обязательными образовательными программами и государственными стандартами, и заключать договора с физическими и юридическими лицами на полностью платное обучение сверх финансируемых за счет учредителей заданий по приему обучающихся и переподготовке специалистов.

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

Закон «О некоммерческих организациях» от 12 января 1996 г., который, на первый взгляд, не имеет прямого отношения к сфере образования, подвел нормативную базу под такие вызывающие повсеместные споры процессы, как разгосударствление образовательных учреждений. Закон «Об образовании» в редакции 1992 г. допускал приватизацию образовательных учреждений, что вызвало резко негативную реакцию руководящих работников системы образования, левого крыла законодательной власти, части образовательного сообщества. Эти положения были отменены редакцией Закона от 1996 г., в ст.39, п.13 которой содержится прямой запрет на приватизацию государственных и муниципальных образовательных учреждений. Однако упомянутая негативная реакция была в значительной мере вызвана тем, что речь в то время шла исключительно о коммерческой приватизации, т.е. о превращении учебного заведения в аналог фирмы, нацеленной на получение прибыли. Для подтверждения своих твердых позиций в вопросах недопущения приватизации в сфере образования 17.03.99. Госдумой РФ был принят федеральный закон «О внесении изменений и дополнений в федеральный закон «О сохранении статуса государственных и муниципальных образовательных учреждений и моратории на их приватизацию». В законе существенными выступают два содержательных момента: во-первых, придание бессрочности запрету на приватизацию образовательных учреждений, и, во-вторых, расширение перечня запрещенных к приватизации объектов путем включения в него также инфраструктурных звеньев сферы образования: учебно-опытных, учебно-производственных хозяйств и других научных, проектных, производственных предприятий, учреждений и организаций, ведущих научные исследования и обеспечивающих функционирование и развитие образования.

Формирование негосударственного сектора высшего образования

Законодательные акты, определившие направления и границы реформирования сферы образования, допускают возможность существования в ней наряду с государственными, негосударственных учреждений. Негосударственный сектор в образовании возник в результате создания новых средних и высших учебных заведений, дополнявших, а не замещавших государственные школы и вузы.

Развитие негосударственного сектора в сфере образования, который, по сути, является одним из двух⁴³ реальных институциональных преобразований системы. Закон «Об образовании» (1996 г.) подтвердил разрешение на создание негосударственных образовательных учреждений, установив порядок их лицензирования и государственной аккредитации. Вместе с тем принятые в новой редакции Закона «Об образовании» поправки заметно ущемили положение негосударственных образовательных учреждений. Среди основных поправок следует выделить следующие:

- равными правами при поступлении в вузы теперь обладают только выпускники негосударственных школ, имеющих не только лицензию, но и государственную аккредитацию;
- право на получение отсрочки от призыва на воинскую службу распространяется только на вузы, имеющие государственную аккредитацию, при том, что таких вузов менее 1/3 их общего количества⁴⁴ ;

⁴³ Второе реальное институциональное преобразование системы - вариативное образование, которое рассматривается отдельно.

⁴⁴ На начало 1999 г. из 334 негосударственных вузов, имеющих лицензию, аккредитовано 104.

- из текста закона исключено положение о праве негосударственных вузов, прошедших государственную аккредитацию на получение бюджетного финансирования, и положение о предоставлении личного государственного образовательного кредита;
- окончательно запрещается приватизация образовательных учреждений. Принятые поправки усиливают политическую зависимость негосударственных образовательных учреждений от властных структур, осложняют их экономическое положение, вынуждая идти по пути увеличения размера платы за обучение, сокращают правовые и социальные гарантии учащихся.

Несмотря на высокую динамику развития негосударственных вузов, следует отметить, что обучается в них не более 7% всех студентов страны (1999 г.) Отмечается и высокая неравномерность в размещении негосударственных образовательных учреждений по территории РФ: на г. Москву приходится около 23% всех негосударственных вузов, в Москве, Санкт-Петербурге и Московской области расположены более 40% (96/97) негосударственных школ.

Отношения собственности

В контексте данного анализа интересным представляется рассмотрение правовой базы отношений собственности в системе образования. Объекты собственности в высшем учебном заведении могут быть подразделены на три основные группы:

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

Права вуза по отношению к этим объектам различны. Денежные средства, бюджетные и внебюджетные, находятся в самостоятельном распоряжении вуза. Он самостоятельно определяет порядок их расходования, руководствуясь утвержденным учредителем уставом и экономической ситуацией. Фактически такое распоряжение можно было бы назвать собственностью на денежные средства, если бы вуз мог в полной мере распорядиться всеми средствами на любые цели, в том числе на цели извлечения дохода, т.е. для осуществления разрешенной предпринимательской деятельности. Однако государственные вузы могут направить бюджетные средства только на цели финансирования образовательной деятельности в соответствии с указаниями учредителя и направлениями расходов согласно бюджетной классификации. Имеется прямое запрещение государственным вузам использовать бюджетные средства для осуществления коммерческой деятельности, включая помещение временно свободных средств на депозитные вклады. Порядок расходования негосударственными вузами средств, выделяемых учредителями для финансирования образовательной деятельности, определяется учредительными договорами и уставами этих вузов.

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

Одновременно в вузе может существовать и собственность самого вуза (среднего специального учебного заведения). В соответствии со статьей 39 (пункт 7) Закона «Об образовании» вузу принадлежит право собственности на денежные средства,

имущество и иные объекты собственности, переданные ему физическими и (или) юридическими лицами в форме дара, пожертвования или по завещанию, на продукты интеллектуального и творческого труда, являющиеся результатом его деятельности, а также на доходы от собственной деятельности вуза и приобретенные на эти доходы объекты собственности.

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

Автономия высших учебных заведений

Современные законодательные акты закрепили автономию вузов, которая предусматривает минимальное вмешательство государственных органов в их деятельность. Высшие и средние специальные учебные заведения автономны в своей деятельности. Это означает, что для осуществления образовательного процесса, как основной цели своего создания, вуз самостоятельно подбирает и расставляет кадры, осуществляет научную, финансовую, хозяйственную и иную деятельность в пределах, определенных законодательством Российской Федерации и его уставом. Экономический аспект автономии вуза состоит в том, что вуз без согласования с учредителем и/или государством:

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

Наличие такой автономии существенно ограничивает возможности воздействия государственных органов управления на вуз. Для органов управления вуз выступает, таким образом, как некая замкнутая единица. Доступными для воздействия остаются только:

- общие условия функционирования вуза, включающие правовое пространство, систему налогообложения, отношения собственности;
- объем выделяемых вузу общественных ресурсов и показатели количества обучающихся за счет этих ресурсов студентов;
- контроль за соблюдением вузом условий лицензии.

Еще больше вузовская автономия усилена тем, что законодательство обязывает учредителя строить свои взаимоотношения с вузом на договорной основе. Фактически этим положением признается равноправие вуза и его учредителя в построении взаимоотношений после того как вуз создан.

Однако необходимо отметить, что в ближайшее время системе образования предстоит пережить своего рода «финансовую революцию». После введения в действие с 1 января 2000 года бюджетного кодекса Российской Федерации все внебюджетные средства по своему статусу будут приравнены к бюджетным, а счета по их Учету и расходованию уже переносятся в органы федерального казначейства. Важным шагом в этом направлении можно считать положение Закона Российской Федерации «О федеральном бюджете на 1999 год», которым предусмотрено использование

доходов от сдачи в аренду федеральной собственности, находящейся в оперативном управлении образовательных учреждений, полностью в качестве дополнительного источника бюджетного финансирования содержания и развития их материально-технической базы.

Необходимо отчетливо понимать, что эти меры, кроме технической стороны, имеет и определенное ограничительное влияние на деятельность вузов, поскольку расчетные счета в банках закрываются, а вместо них открываются текущие счета в казначействе. При этом необходимо обеспечить:

- соблюдение принципа самостоятельности в распоряжении этими средствами;
- недопущение вмешательства органов федерального казначейства в решения вузов о расходовании внебюджетных средств за исключением их направления на оплату труда и иные социально значимые цели (а может быть, и без такого ограничения);
- возможную защиту внебюджетных средств вузов от безакцептного списания по долгам, вызванным неисполнением государством своих финансовых обязательств (в первую очередь это относится к задолженности по коммунальным платежам);
- уточнение статей расходов бюджетной классификации, включение в нее расходов, связанных с использованием внебюджетных средств, в том числе по налоговым платежам, приобретению ценных бумаг (акций, облигаций, векселей и др.), осуществлению предпринимательской деятельности и т.д.

Если эти вопросы не будут решены, вузы в значительной степени утратят свою самостоятельность.

*Распределение функций по уровням государственного управления
(федеральный, региональный, муниципальный, уровень учреждения)*

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

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

Характеризуя соотношение компетенций органов власти различных уровней, можно сказать, что в Законе проведена линия на увязку вопросов собственности и управления образовательными учреждениями, с одной стороны, и принцип дополнения федерального образовательного стандарта элементами стандартов административно-территориальных структур более низкого порядка, с другой стороны.

Компетенция субъектов РФ в области образования по составу функций практически повторяет структуру компетенции органов федеральной власти, однако относится к образовательным учреждениям регионального подчинения, а в области предоставления льгот и финансирования затрагивает лишь бюджет соответствующей территории. Субъектам федерации вменено также осуществление федеральной политики в сфере образования, финансовое подкрепление государственных гарантий доступности, бесплатности, обязательности среднего образования путем выделения субвенций местным бюджетам. В этой связи соответствующие органы имеют право устанавливать местные налоги и сборы на нужды образования и определять, дополнительно к федеральным, льготы и нормы материально-технического обеспечения учащихся и педагогических работников. Кроме того, к региональному уровню управления отнесено установление национально-региональных компонент государственных образовательных стандартов.

Наметившаяся в последнее время тенденция к передаче ряда функций в области финансирования и управления сферой образования на уровень субъектов федерации базируется на статье 78 Конституции РФ, предусматривающей возможность соответствующего делегирования полномочий. Однако возрастающий уровень дотационности субъектов федерации приводит к тому, что фактически расширяется круг обязанностей региональных органов власти, не подкреплённых соответствующим ростом ресурсного обеспечения расходных статей региональных бюджетов.

Кроме того, заложенное в Законе «Об образовании» положение об отнесении к совместному ведению федерального центра и регионов ряда вопросов (напр., назначение руководителей органов управления образованием) на практике часто не реализуется. Более того, многие области и республики утвердили свои законы «Об образовании», «О поддержке образования», «О высшем образовании» и т.п., которые содержат положения, противоречащие Конституции РФ и федеральному законодательству. Подобную ситуацию, разумеется, нельзя считать полноценной децентрализацией управления образованием. По существу данное явление представляет собой ничто иное, как еще одну форму снижения приоритетности развития образования на федеральном уровне.

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

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

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

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

- под воздействием территориально-отраслевых факторов создавались много-профильные вузы, удовлетворяющие потребности различных отраслей экономики в конкретных регионах;
- в соответствии с требованиями макроэкономики создавались и развивались вузы как межрегиональные и общегосударственные учебно-научные центры.

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

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

Непосредственными участниками управления высшим образованием являются также:

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

Минфин России включен в процесс финансирования образования. Его роль в этом процессе определяется основными его функциями как центрального органа управления финансами в стране. Это позволяет говорить о функциональном управлении образованием со стороны этого министерства;

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

Схема управления высшим образованием построена по линейно-функциональному принципу. Вертикаль схемы проходит от министерств (ведомств), имеющих в своем ведении высшие учебные заведения, до вузов. Функциональные связи проходят от Министерства образования России, Мингосимущества России, Минфина России к министерствам и ведомствам и непосредственно к вузам.

Место, роль и взаимоотношения между субъектами, т.е. участниками управления высшим образованием определяются теми функциями, которые они реализуют. Центральный федеральный орган (Минобрнаука России) решает прежде всего стратегические задачи, связанные с развитием всей отрасли высшего профессионального образования. В общем виде они представляют собой:

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

Одновременно он решает задачи, связанные с осуществлением функций администрирования подведомственных учебных заведений, включающих утверждение уставов, установление контрольных цифр приема студентов, прямое финансирование,

создание централизованных фондов, реализацию мероприятий отраслевого характера (выставки, конференции, семинары и т.п.) и др. Эти задачи в равной степени реализуются всеми министерствами и ведомствами в отношении подведомственных высших учебных заведений.

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

В сфере высшего образования функции Мингосимущества России носят ограниченный характер и включают:

- передачу вузам в оперативное управление государственного имущества (осуществление юридических действий, связанных с такой передачей);
- контроль за использованием вузами переданного им государственного имущества;
- осуществление иных функций собственника государственного имущества, установленных законодательством.

Функции Министерства финансов России также носят ограниченный характер и связаны исключительно с финансовой стороной деятельности. Министерство:

- определяет порядок финансирования вузов, включая определение порядка учета средств, отчетности, решение отдельных вопросов налогообложения и др.;
- определяет порядок финансирования вузов из федерального бюджета;
- участвует в непосредственном финансировании вузов из государственного бюджета.

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

На практике эти соглашения, как правило, содержат положения, установленные законом «Об образовании». Однако регионы берут на себя реализацию некоторых дополнительных мер, направленных на создание стабильных условий для функционирования вузов. В частности, это касается:

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

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

- внесение предложений о создании, реорганизации и ликвидации вузов;

- разработка и утверждение программы развития высшего профессионального образования на данной территории;
- интеграция федерального и местного бюджетов для решения инвестиционных задач в сфере образования.

*Общественно-государственные формы управления и контроля
(попечительские советы, профессиональные объединения и т.п.)*

На смену традиционно существовавшей жесткой системе административно-государственного управления сферой образования в процессе ее реформирования постепенно приходит общественно-государственная, точнее - государственно-общественная система регулирования. Ее особенностью является то, что важнейшие решения, касающиеся функционирования, как отдельных образовательных учреждений, так и их совокупностей, принимаются специально создаваемыми попечительскими советами, включающими в себя выборных или назначаемых представителей различных общественных групп, прямо или косвенно связанных с образовательным процессом, либо как его участники (руководители и преподаватели вузов, крупные ученые, и т.п.), либо как «потребители» выпускников соответствующих образовательных учреждений (крупные работодатели, представители местных органов власти). В состав попечительских советов могут также включаться представители организаций-спонсоров.

Принципиально важным моментом в развитии общественно-государственных форм управления стало подписание 31.08.99 г. указа Президента РФ № 1134 «О дополнительной поддержке общеобразовательных учебных заведений Российской Федерации». С учетом того, что в ближайшей перспективе вряд ли следует ожидать резкого увеличения бюджетного финансирования школ из местных бюджетов, а внебюджетные финансовые потоки заняли в практической деятельности школ заметное место, в указе ставится задача повсеместного создания школьных попечительских советов, как общественно-государственных органов, стимулирующих приток в школу дополнительных внебюджетных средств и обеспечивающих контроль за их целевым использованием.

Следует отметить, что еще в Законе «Об образовании», принятом в 1992 г., указывалось на возможность создания при школах попечительских советов для активизации притока в школы внебюджетных ресурсов и обеспечения общественного контроля за их использованием. Однако к концу 1999 г. в России попечительские советы существовали, по данным Министерства образования, не более, чем в 8% всех школ, что объясняется, во-первых, отсутствием четко прописанной нормативно-правовой базы деятельности таких советов, во-вторых, слабой экономической заинтересованностью спонсоров в инвестировании средств на нужды школ, в-третьих, отсутствием соответствующей организационной поддержки со стороны местных и региональных органов власти, в-четвертых, существенной дифференциацией возможностей родителей учащихся в материальной поддержке учебных заведений.

В рамках реализации президентского указа Министерство образования РФ разработало проект примерного положения о попечительском совете государственного, муниципального образовательного учреждения. Положение содержит по сути лишь основные функции и возможные направления деятельности попечительского совета в рамках школы, конкретный же порядок его выборов и границы полномочий должны быть определены уставом школы, учитывая конкретные особенности и специфику деятельности каждого общеобразовательного учреждения. При этом документы, разработанные на уровне образовательного учреждения должны определять такие принципиальные для эффективной работы этого нового института моменты, как:

- формы и методы контроля за расходованием внебюджетных поступлений на счет школы,
- механизм координации и взаимодействия с местными органами управления образованием и финансовыми структурами,
- обеспечение открытости и доступности для общественности отчетов о результатах деятельности попечительских советов.

Очевидно, что само по себе издание вышеупомянутого указа не способно гарантировать существенный рост привлечения дополнительных ресурсов в школы, однако поставленная в нем задача легализации внебюджетных потоков и повышения эффективности их использования путем расширения форм общественного контроля на местах четко отражает один из существенных резервов стабилизации экономического положения общеобразовательных учебных заведений.

Для превращения попечительских советов в реально действующие органы общественного управления необходимо:

- в уставе каждой школы закрепить, какой именно орган общественного самоуправления и контроля при ней действует и в каковы его функции и полномочия; это позволило бы избежать неоправданного дублирования деятельности попечительских советов, родительских комитетов, советов школы и т.п.;
- на муниципальном и региональном уровнях разработать и принять комплекс экономических мер по стимулированию спонсорских взносов и пожертвований на нужды школ;
- учитывая разные возможности школ в организации деятельности попечительских советов, региональным и местным властям оказывать организационно-методическую поддержку школам, предусмотрев возможности:
 - (а) включения в состав попечительских советов наряду с родителями представителей местных властей, работодателей, меценатов,
 - (б) создания региональных попечительских советов, например, для нескольких малокомплектных сельских школ и т.п.
- наконец, следует снять возможные противоречия между вступившим в действие Бюджетным кодексом РФ и положениями о попечительских советах в части полномочий и степени свободы школ в расходовании внебюджетных финансовых ресурсов.

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

Вместе с тем, в настоящее время общественность явно недостаточно участвует в осуществлении функций контроля качества деятельности образовательных учреждений, их лицензирования, аттестации и аккредитации. Это не предусмотрено законодательством, и, в силу отсутствия влиятельных на практике общероссийских ассоциаций педагогов и профессорско-преподавательского состава, данная функция не может осуществляться и неформально. Следовательно, в данной области имеет место очевидный институциональный "провал". Активизация усилий по созданию сети соответствующих ассоциаций, инициирование их создания должно стать одной из первоочередных задач ныне действующей системы управления высшим образованием.

Реальные изменения в сфере образования за последние десять лет представляют собой результат практически непрерывной борьбы передовой педагогической общественности и их союзников в органах законодательной и исполнительной власти с той частью аппарата управления, которая не хочет перемен, в частности отказа от части своих распорядительных функций.

В мае 1997 г. по решению правительства была создана группа по разработке реформы сектора образования в рамках общей реформы социальной сферы. Работа над концепцией реформы велась независимо несколькими коллективами, и в результате к сентябрю 1997 г. были подготовлены два документа, практически не имевших точек соприкосновения.

Первый проект - *«Основные положения концепции очередного этапа реформирования системы образования Российской Федерации»*, подготовленный группой экспертов под руководством Министра образования Владимира Кинелева, содержал общую постановку задач и перспективу развития образования. Авторы декларировали, что «цель очередного этапа реформирования системы образования, создать гибкую открытую и развивающуюся систему непрерывного образования, способную обеспечить готовность России к историческим вызовам XXI века и ее устойчивое развитие; достижение гражданского согласия и национального единства». В то же время *Основные положения* не содержали программы решения поставленных задач и механизмов ее реализации, финансово-экономические вопросы практически не были затронуты. По приблизительной оценке стоимость реализации положений программы составила бы более 60% ВВП, что сделало ее заведомо нереалистичной.

Альтернативный проект - аналитическая записка *«О задачах и основных направлениях организационно-экономического реформирования системы образования в России»*, подготовленный группой первого заместителя министра образования Александра Тихонова (в феврале 1998 г. сменившего В. Кинелева на посту министра), был направлен главным образом на решение проблем образования на основе организационно-экономического реструктурирования системы и носил вполне прагматический характер.

Авторы аналитической записки исходили из необходимости реформирования системы российского образования как ее адаптации к изменившимся условиям и требованиям, предъявляемым к системе.

Основное достоинство разработанной концепции определялось тем, что, вероятно впервые, реформированием образования занялись не только специалисты по образованию и чиновники Министерства, но и экономисты, способные взглянуть на систему «снаружи», рассматривать реформу образования в общем контексте социально-экономических изменений, происходящих в обществе. К разработке были также привлечены и потребители. Это позволило преодолеть одну из основных причин неудач предшествующего процесса реформирования системы образования, точно сформулированную в аналитической записке, - избежать разработки реформы изнутри системы без учета внешних требований и ограничений.

Концепция предполагала обеспечить развитие образования в новых социально-экономических условиях на основе:

- реформы управления образованием;
- сохранения единого образовательного пространства, обеспечения конституционных прав граждан на образование и усиления контроля качества образования со стороны государства на основе создания национальной системы стандартов и тестирования и независимой федеральной системы контроля качества образования;

- разработки и реализации новых финансово-правовых механизмов функционирования системы образования, в том числе в среднем образовании - на основе перехода на нормативное подушевое финансирование учебных заведений и значительного повышения их финансово-хозяйственной самостоятельности;
- формирования обоснованного заказа на профессиональное образование со стороны государства;
- включения механизмов конкуренции в профессиональном образовании, стимулирования платежеспособного спроса на специалистов со стороны предприятий, мобилизации ресурсов учебных заведений, оптимизации системы учреждений профессионального образования.

К числу недостатков концепции можно отнести половинчатость в определении целевых установок реформы, недостаточно проанализированные связи составляющих ее элементов, а также социально-экономических и политических последствий реализации предложений.

Целевые установки реформы формулируются в аналитической записке как «приведение системы образования в соответствие новым потребностям общества, новым внешним и внутренним условиям ее функционирования». Общественные потребности, по мнению авторов, проявляются в спросе на выпускников учебных заведений (хотя по справедливому замечанию авторов в значительной степени недооцениваются самими потребителями). Сегодня спрос со стороны работодателя выражен слабо, не отражает в полной мере текущих и перспективных потребностей. Кроме того, потребности общества в условиях неразвитой демократии носят достаточно туманный характер и, по старой памяти, часто отождествляется с потребностями государства.

Подобная целевая установка неизбежно приводит к превалированию государственного управления в системе («государственный заказ») и недостаточному учету потребностей учащихся и работодателей в изменении системы управления и содержания образования. Более продуктивным представляется постановка цели реформы в терминах обеспечения возможности индивидуального человека как потребителя образовательных услуг максимально реализоваться в новых изменяющихся условиях. Такая целевая установка определила бы, в частности, задачу реформирования системы содержания профессионального образования в направлении обеспечения профессиональной мобильности.

Предложенная для общего среднего образования организационно-финансовая модель включала расчет нормативов подушевого финансирования и переход на финансирование образовательных учреждений на их основе. Переход предполагался постепенным: в начале по новой схеме должны были финансироваться текущие расходы, а затем постепенно и капиталовложения. Причем главное отличие от существующей системы даже не в нормативном финансировании, и сейчас школы финансируются по нормативам, хотя и менее тесно увязанным с численностью учащихся, а в том, что предполагалось перечисление на счет школы всей суммы, без жесткого разделения на статьи расходов. Школа, обретя статус юридического лица, получала право распоряжаться перечисленной суммой по собственному усмотрению. Учет конкретных особенностей школы позволил бы существенно повысить эффективность используемых средств, стимулировать экономию расходов, поскольку высвобожденные средства разрешалось использовать на другие цели, что невозможно в действующей системе, при которой школа не имеет своего счета, а выделяемое ей бюджетное финансирование жестко расписано по определенным статьям расходов. Открытие собственного счета в банке, в комплексе с другими мерами, позволило бы школе также решить вопросы легализации привлечения внебюджетных средств,

в первую очередь платежей родителей, которые в настоящее время в большинстве случаев аккумулируются в наличной форме или на частных счетах в Сбербанке. На первых порах предполагалось переводить на эту систему только городские школы. Механизмы финансирования малокомплектных сельских школ требуют дополнительной проработки.

Существенной преградой на пути внедрения этой системы является широкое распространение оплаты коммунальных услуг, составляющих до 40% расходов школы, в неденежной форме путем взаимозачетов (в большинстве регионов доля взаимозачетов по коммунальным платежам составляет 70-80%). Понятно, что школа не сможет выполнять эту функцию, и сегодня взаимозачеты осуществляет районная или муниципальная администрация. Видимо такое положение сохранится и в ближайшем будущем, что существенно снижает возможности школ по экономии и маневру средствами и, следовательно, эффективность предлагаемой модели.

Второй важнейший элемент реформы - создание государственной системы управления качеством образования на основе образовательных стандартов. В прежней системе образования стандарты в явном виде отсутствовали, так как единые для все страны программы, учебные планы и учебная литература задавали определенный стандарт достаточно жестко. Развитие вариативности образования выдвинуло вопрос стандарта как основы сохранения единого образовательного пространства и обеспечения равенства доступа к качественному образованию на первый план. Единых федеральных образовательных стандартов не существует до сих пор. Имеется несколько вариантов стандартов, основанных на альтернативных подходах, но ни один из них не был введен на федеральном уровне, тем более, что по Закону «Об образовании» они должны утверждаться Государственной Думой.

Необходимость создания государственных образовательных стандартов очевидна, поскольку прежние методы и системы не обеспечивают достаточный контроль качества и содержания образования в условиях фактически существующей вариативности образования, децентрализации финансирования и самостоятельности учебных заведений в выборе программ и учебных материалов. Однако при их введении в нынешних условиях необходимо учитывать и очевидные последствия:

- Финансово-экономические. Образовательный стандарт является основой расчета норматива финансирования и суммы затрат на образование (оплата труда полного набора соответственно подготовленных преподавателей, методические материалы, школьное лабораторное оборудование и реактивы, компьютеры, библиотеки). В части обеспечения государственного стандарта это финансирование должно быть бюджетным. Сколько стоит стандарт и может ли государство, которое, вводя стандарт обязательного бесплатного среднего образования, в свою очередь обязано его финансово обеспечить, позволить себе такой стандарт и за счет сокращения каких расходов? Как обеспечить достаточное финансирование государственного стандарта (равный доступ к образованию) при сильнейшей меж- и внутрирегиональной дифференциации в фискальной базе и уровне собираемых налогов?
- Социальные. Сегодня многие школы, особенно сельские, часто не имеют преподавателей необходимых специальностей и уже по этой причине в ближайшем будущем не способны обеспечить своим ученикам достижение уровня образования, соответствующего стандарту. Такие школы не будут иметь права выдавать свидетельства об образовании государственного образца. Каковы социальные последствия введения государственного образовательного стандарта и национальной системы тестирования, если значительной части граждан

не будет обеспечена возможность получения образования, соответствующего стандарту?

- Политические. Ясность, которую вносят стандарты/тестирование и подушевое (нормативное) финансирование в ситуацию с образованием, его финансовым обеспечением и ролью государства, может стать предметом политических игр.

Начальное профессиональное образование в наибольшей степени затронуто структурной ломкой переходного периода и нуждается в системном реформировании. Начальное и, частично, среднее профессиональное образование, с одной стороны, выполняют важнейшую социальную функцию, поскольку занимаются главным образом подростками из неблагополучных семей, а, с другой, с большим опозданием приступили к содержательным изменениям, их материальная база находится в наиболее запущенном состоянии, потери от прекращения финансирования со стороны предприятий значительны.

Предложения по реформированию начального профессионального образования свелись, главным образом, к изменению порядка финансирования. Финансирование учреждений начального и среднего профессионального образования предлагалось перевести с институционального, при котором учреждение финансируется из бюджета того или иного уровня⁴⁵ на финансирование по государственному заказу на конкретные профессии. Предполагалось разграничить профессии на стратегические и традиционные. Соответственно должен был финансироваться и заказ: на стратегические - из федерального бюджета, на традиционные - из местных бюджетов в соответствии с конкретными потребностями региона по структуре профессий. Учитывая неразвитость рынков труда и особую социальную роль начального профессионального образования, представляется, что предложенные меры явно недостаточны и требуют существенного развития.

Предложения концепции по высшей школе и среднему профессиональному образованию сводились, в основном, к трем элементам:

- реструктурирование системы учреждений высшего образования - создание университетов на основе слияния вузов, присоединение к ним образовательных учреждений среднего профессионального образования, интеграция вузовской и академической науки, что позволит более эффективно использовать материальную базу и профессорско-преподавательский состав, а также обеспечит экономию управленческих расходов;
- бюджетное финансирование учреждений высшего образования через государственный заказ на конкурсной основе. Обеспечение бесплатного высшего образования в пределах нормы, предусмотренной конституцией (170 студентов на 10000 населения);
- привлечение внебюджетных источников финансирования - плата за обучение и услуги, предоставляемые, с одновременным повышением целевой направленности социальной поддержки студентов, средства предприятий и спонсоров, образовательные кредиты, инструменты накопительного страхования. Расширение привлечения внебюджетных источников финансирования предполагалось дополнить усилением контроля за финансовыми средствами и отчетности по использованию этих средств и основных фондов⁴⁶. В качестве одной из мер по привлечению дополнительных средств предлагалось ввести

⁴⁵ В настоящее время постепенно осуществляется передача учреждений начального профессионального образования с федерального уровня в ведение субъектов федерации.

⁴⁶ Последнее, естественно, вызвало противодействие со стороны ректоров, которые привыкли к практически бесконтрольному распоряжению внебюджетными фондами и основными средствами.

систему многоучредительства, с тем чтобы местные власти, крупные государственные компании и банки стали соучредителями совместно с федеральными органами. Одновременно, это означает и формирование соответствующего управляющего органа (совета учредителей или попечительского совета), которому будет подотчетно руководство вуза.

Реформа организационно-экономического механизма управления образованием не была реализована. Предложения по организационно-экономической перестройке системы встретили жесткое сопротивление со стороны значительной части образовательного сообщества, что в наибольшей степени проявилось во время парламентских слушаний по реформе образования в январе 1998 г. Причин для неприятия идей реформы несколько. Многие работники образования считают, что российское образование - лучшее в мире, и единственная проблема в том, что государство не выполняет своих обязательств по его финансированию в полном объеме. Другая крайняя точка зрения заключается в том, что сначала надо выработать национальную доктрину образования, а уже потом, опираясь на нее, можно разрабатывать финансовые и иные механизмы. Образовательное сообщество оказалось в значительной степени не готово профессионально обсуждать вопросы изменения бюджетных потоков и схем финансирования. И, наконец, финансово-хозяйственная самостоятельность общеобразовательных школ, упорядочение финансовых потоков и повышение прозрачности финансирования на всех уровнях системы затрагивали интересы многих работников системы управления образованием - от муниципального уровня до ректоров, поскольку существенно ограничивали их возможности распоряжения средствами: бюджетными и внебюджетными.

В течение последнего года Министерство образования инициировало подготовку ряда основополагающих концептуальных документов по развитию системы образования:

- национальную доктрину образования в Российской Федерации,
- федеральную программу развития образования
- концепцию перехода на 12-летнюю школу.

Прошедшее в Москве 14-15 января 2000 года Всероссийское совещание работников образования одобрило проекты этих документов, и их практическая реализация в самое ближайшее время должна повлиять на развитие системы образования в России⁴⁷. Ниже дается краткий анализ этих документов, исходя из позиций данного отчета.

Национальная доктрина образования в Российской Федерации
Национальная доктрина образования⁴⁸ представляет собой комплексный документ, задающий стратегию развития образовательной сферы как с позиций качества образования, так и условий его предоставления. Документ задает образ будущего для системы образования в общем контекст социального и экономического развития страны, формирует основные целевые установки, определяет пути их достижения и механизмы реализации конкретных стратегических установок.

⁴⁷ Мы позволили себе вынести за рамки рассмотрения проект Закона «Об обеспечении конституционных прав граждан на образование», так как практика прохождения документов в российской Думе показывает что весьма часто законодатели в процессе принятия изменяют принципиальные основы документа

⁴⁸ Проект национальной доктрины образования в Российской Федерации разработан г, соответствии с постановлением Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации от 20 мая 1998 года №214-СФ "О состоянии и перспективах развития системы высшего профессионального образования" и вынесен на общественное обсуждение в соответствии с распоряжением Председателя Правительства Путина В.В. от 31 августа 1999 г.

Появление такого документа как национальная доктрина образования в Российской Федерации (далее - Доктрина) само по себе симптоматично. После длительных споров по поводу необходимости и направлений реформирования системы образования возникло стремление обозначить поле согласия в этой жизненно важной для развития общества сфере и определить приоритеты. Нельзя не согласиться с тем, что в настоящее время образование в России является одним из немногих конкурентных факторов, более важных, чем даже ее сырьевой потенциал, по крайней мере в средне- и долгосрочной перспективе. Установка на вариативность образования, его демократизацию и демократизацию системы управления образовательной сферой также представляется весьма позитивной. Заявленное в Доктрине стремление обеспечить равные возможности в образовании представителям всех социальных слоев и групп, повысить социальную и территориальную мобильность молодежи также не может вызвать возражений.

Вместе с тем очевидно, что сформулированные в Доктрине установки при всем их кажущемся разнообразии способны очертить достаточно специфичное поле согласия - консервативное, она, даже допуская новое, прежде всего, стремится удержать старое: ту систему образования, которая сложилась в прежнем обществе и была ориентирована на обслуживание его нужд. Несомненно, что это была по-своему эффективная система, дававшая высокий уровень знаний, но одновременно нацеленная и на определенный тип социализации учащихся. В Доктрине установка на старые образцы проявляется, прежде всего, в том, что она написана с позиций государства: образование рассматривается практически исключительно как сфера интересов, ответственности и обязательств государства, а не общества. Интересы и обязательства общества (в том числе самих учащихся, их семей, местного сообщества, работодателей) так или иначе трансформированы в ответственность и обязательства государства. В результате в Доктрине незримо остался один заказчик на образование - государство. В силу этого происходит возврат к старой модели в ее новом обличье - патернализм и, в конечном итоге, унификация. Чтобы избежать такого исхода и преодолеть приводящий к нему посыл, в Доктрине однозначно и с самого начала должно быть заявлено и показано, что *развитие образования есть дело всего общества*, а не только (а возможно и не столько) государства. Только при такой постановке Доктрина станет фактором построения принципиально нового подхода к развитию образования и построения на этой основе гражданского общества.

В Доктрине совершенно не отражена роль образования в *меняющемся, динамичном обществе*, ибо Доктрина, как уже отмечалось, нацелена на удержание старого, его консервацию. Как следствие, в Доктрине практически не показана роль образования в современной России как *одного из основных факторов перемен* - в обществе, экономике, государстве. Это не позволяет и внятно рассматривать в качестве одной из целей развития образования обеспечение модернизации общества, открытости его миру и выходу в этот мир.

Проект Доктрины содержит 5 разделов: введение; основные цели и задачи образования; основные задачи государства в сфере образования; ожидаемые результаты реализации доктрины; финансирование системы образования. Ключевое положение этого документа устанавливает приоритет образования в государственной политике. Его практическое осуществление в деятельности органов власти и управления расценивается как одна из первейших предпосылок, обеспечивающих социальную направленность государственного строительства и рыночных отношений в отечественной экономике. Признавая политическое значение самого факта разработки проекта национальной доктрины образования, представляется, что заложенные в нее целевые установки носят во многом декларативный характер, слабо соотносятся с

реальностями динамично развивающейся социально-экономической среды, в которой функционирует система образования. Так, сохранение единого образовательного пространства, сегодня в значительной степени распавшегося, требует разработки серьезной программы мер с четким определением объема экономических затрат на их реализацию. Вполне вероятно, что это в современных экономических условиях трудно или слабо выполнимо. Заявленное в Доктрине поэтапное увеличение объемов финансирования сферы образования: 6% ВВП к 2003 г., 8% ВВП к 2010 г., не ниже 10% ВВП к 2025 г., требует очень серьезного обоснования, сопоставления с возможными прогнозами и сценариями развития российской экономики, чтобы не стать пустой декларацией. Соблюдение указанных нормативов означает, что федеральный бюджет на образование должен вырасти в 2000 г. более чем в два раза по сравнению с 1999 г., что выглядит нереалистичным, следовательно, вероятность достижения и последующих финансовых ориентиров невысока.

В качестве принципиально важных направлений развития экономической базы образования, заявленных в рамках национальной доктрины, следует выделить:

- нормативное финансирование образовательных учреждений;
- стимулирование негосударственных инвестиций в систему образования, в том числе путем предоставления налоговых и таможенных льгот для юридических и физических лиц, участвующих в развитии образовательных учреждений;
- привлечение работодателей и других заказчиков специалистов к социальному партнерству и организации профессионального образования с целью лучшего удовлетворения потребностей рынка труда;
- эффективные пути и средства расходования бюджетных средств в области образования.

Указанные положения Доктрины по сути не вызывают сомнения. Вместе с тем представляется, что совершенно неоправданно в стороне были оставлены такие важные для обеспечения эффективности расходования бюджетных ресурсов механизмы (помимо нормативного финансирования) как: (i) развитие хозяйственной самостоятельности образовательных учреждений; (ii) изменение системы межбюджетных отношений; (iii) введение стимулирующих федеральных субвенций регионам на образование; (iv) развитие системы подготовки и переподготовки администраторов образования всех уровней.

Ряд экономических положений, представленных в Доктрине, требует своей существенной переработки. Так, тезис «о бесплатности учебников для учащихся общеобразовательных школ и учреждений начального профессионального образования, доступности учебной и научной литературы для студентов среднего и высшего профессионального образования» не имеет под собой достаточной экономической базы и в итоге может привести к ухудшению обеспеченности учащихся учебной литературой. Более реалистичным и экономически эффективным представляется совершенствование и развитие адресной поддержки детей и подростков из малообеспеченных семей в приобретении необходимой учебной литературы. Положение о «законодательном закреплении материальной, административной и имущественной ответственности учредителей образовательных учреждений и повышение ответственности работодателей за обеспечение стабильного финансирования учреждений сферы образования» требует своего уточнения с позиций правовых и организационных механизмов реализации. Решение задачи обеспечения «качественного образования в сельской школе на основе развития ее материальной базы, современных технологии обучения, сохранения дополнительных социальных гарантий для учащихся и педагогов в сельской местности» органически связано с болезненной проблемой реструктурирования сельской школы и поиска дифференцированных моделей такого

реструктурирования для каждого региона. Однако эта проблематика в Доктрине не отражена. Результаты реализации Доктрины в части охвата «общедоступным и бесплатным средним профессиональным образованием всех желающих; бесплатным высшим профессиональным образованием каждого второго выпускника со средним (полным) общим образованием (на конкурсной основе), включая выпускников учреждений начального и среднего профессионального образования» представляются недостаточно ясными ни по экономическим, ни по социальным основаниям, не отражены и перспективы изменения устаревшей структуры профессионального образования.

Таким образом, задавая общие целевые установки развития сферы образования (которые сами по себе, на наш взгляд, не являются бесспорными), национальная доктрина образования недостаточно четко выявляет их приоритетные направления. Кроме того, представляется целесообразным на каждом этапе реализации Доктрины развития сферы образования разрабатывать более обоснованные оценки реально возможных финансовых поступлений в эту сферу.

Федеральная программа развития образования

Федеральная программа развития образования Российской Федерации (далее ФПРО или Программа) по своему замыслу призвана стать правительственным документом, уточняющим государственную политику в области образования на ближайшие 5 лет и описывающим процесс ее реализации на этот период. Такой документ является необходимым элементом стратегического управления и его появление говорит о стремлении Министерства в большей степени уделять внимание перспективе и решению комплексных проблем. В ФПРО в целом намечено желательное направление развития российской системы образования. Безусловно позитивно и заявленное в ФПРО стремление существенно реструктурировать сеть учебных заведений, повысить эффективность их функционирования, добиться повышения качества образования. В целом понятна и неконкретность многих положений Программы, поскольку в условиях существенной неопределенности в параметрах социально-экономического развития страны, трудно формировать четкую стратегию развития одной из общественно-экономических подсистем. Однако результатом этого стали размытость и декларативность многих формулировок, неконкретность сроков и задач. Кроме того, представляется, что в значительной мере Программа стала жертвой устаревших технологий разработки подобных документов, когда главным было определить круг целей и мероприятий по их достижению, что и воспринималось как механизм реализации по формуле «сказано - сделано».

Однако, несмотря на все позитивные моменты, в Программе должны были быть, как минимум, четко заявлены:

- государственные приоритеты в развитии образования. К сожалению, эти приоритеты, помимо приоритетности самого образования, четко не сформулированы;
- инструменты государственной политики. В качестве такого инструмента ФПРО включает введение государственных стандартов среднего образования как средства сохранения единого образовательного пространства России и преемственности уровней образования. Другие возможные инструменты зафиксированы менее явно;
- ресурсное обеспечение реализации программы. В ФПРО дана крайне странная структура расходов по реализации Программы по годам и направлениям

финансирования в разбивке только на средства федерального бюджета и внебюджетные средства⁴⁹.

Целесообразно также было бы рассмотреть возможные варианты реализации государственной политики в зависимости от изменений социально-экономических и политических условий развития российского общества;

Содержательно ФПРО в ее нынешнем виде представляет собой документ общеориентирующего характера, весьма близкий к Программе 1994 г. (во введении к ФПРО указано, что ее новая, по отношению к варианту 1994 г., редакция одобрена Правительством Российской Федерации 24 июня 1999 г.). Однако за период 1994-1999 гг. условия функционирования и развития системы образования России существенно изменились, и представляется, что ФПРО, действительно являясь новой редакцией Программы 1994 года, не в полной мере учитывает произошедшие изменения.

Структурно программа состоит из формулирования множества проблем, основных направлений их решения и ожидаемых результатов.

Понятно, что программа такого уровня не может быть абсолютно конкретной. Однако представляется необходимым все же сделать формулировки направлений и особенно ожидаемых результатов менее общими и обтекаемыми. Это позволит устранить возможность легко отчитаться о получении того или иного результата, зафиксированного в Программе, без реальных конкретных достижений.

Аналогичной дополнительной проработки требует и раздел 6. «Система мероприятий по реализации программы». Представленные в нем мероприятия скорее можно отнести к направлениям, поскольку по своему содержанию они имеют характер постоянных процессов совершенствования и улучшения. Представляется целесообразным обозначить головные организации по каждому из мероприятий с представлением конкретной плана их выполнения.

В Программе отсутствует раздел, описывающий процесс управления реализацией программы: структуру управления и функции ее элементов, основные индикаторы для оценки выполнения мероприятий, порядок отбора исполнителей, источники и процедуры финансирования, порядок контроля и отчетности по программе, способы мониторинга выполнения программы и механизмы обратной связи, обеспечивающие возможность внесения изменений в Программу в соответствии с достигнутыми результатами и изменениями социально-экономических условий.

Как представляется, нынешний вариант ФПРО (после внесения предложенных выше изменений и дополнений) может стать основой для формирования собственно годовых целевых программ⁵⁰, и в этом качестве - операциональным документом, позволяющим эффективно и гибко осуществлять государственную политику в области образования.

Концепция перехода на 12-летнюю школу

Предшествующая совещанию профессиональная дискуссия показала⁵¹, что одним из ключевых является решение проблемы создания содержательных условий для осуществления перехода к 12-летнему обучению.

⁴⁹ Эта классификация расходов фактически превращает Программу из государственной в министерскую, поскольку финансирование общего образования осуществляется преимущественно из региональных и местных бюджетов. Не ясно также, внебюджетные средства относятся ко всей системе образования или отражают только «федеральную часть» внебюджетных средств (внебюджетные средства вузов или сузов, находящихся на федеральном бюджете, средства каких-либо внебюджетных федеральных фондов, которые могут быть созданы для поддержки развития образования, привлекаемые Министерством донорские средства и т.п.).

⁵⁰ Это предполагает разработку четкого механизма трансформации каждого задания (мероприятия) ФПРО в рабочий проект (или комплекс проектов) его реализации.

⁵¹ Документы публиковались в печати, прошло их достаточно открытое обсуждение в профессиональном сообществе.

При этом надо заметить, что в ходе обсуждения у инициаторов реформы уже появилась «непримиримая оппозиция».

Авторы инициативы строили свою защиту на следующих основаниях:

- Уточнение структуры школьного образования⁵² является необходимым шагом для решения вопроса о национальных стандартах, отсутствие которых затрудняет процессы управления качеством, развитие вариативности.
- Увеличение сроков обучения на 1-2 года⁵³ позволит реализовать идею разгрузки учащихся.
- 12-летний срок обучения отвечает международной практике, способствует интеграции России в международное образовательное пространство.
- Гибкость образовательных программ профильной старшей школы позволит наиболее полно удовлетворить запрос учащегося, его родителей, государства, общества, высшего учебного заведения, работодателя.
- Реформа не потребует значительного увеличения средств, выделяемых системе образования, так вследствие демографического спада сами собой высвободятся и педагоги, и основные фонды.

Практически не нашел отражения ни в тексте концепции, ни в рамках дискуссии еще один аргумент, который был очевиден всем субъектам системы.

Юный выпускник среднего учебного заведения чаще всего не может устроиться в жизни до достижения совершеннолетия. Он не принимается ни становящимся на ноги предпринимателем, желающим получить из государственного сектора готового специалиста, ни руководителем предприятия, осваивающим новые условия хозяйствования. Заниматься же адресной подготовкой юноши или девушки к какому-либо виду деятельности вне высшего, среднего специального или среднего учебного заведения почти всегда некому, негде и очень дорого. Гораздо дороже, чем сохранить молодого человека в школе. Кроме того, не обремененный заботами 17-19 летний человек на улицах городов и поселков социально опасен.

Оппоненты обращали внимание авторов концепции на следующие моменты, которые, по их мнению, могут поставить под сомнение успешность реализации, в общем-то, очевидно необходимой реформы:

- Ведомственный подход в осуществлении реформы ставит под сомнение само ее начало (решение вопроса об изменении призывного возраста, продление сроков выплат дотаций учащимся-инвалидам и т.д.).
- Подмена внятного экономического анализа демографическими выкладками, показывающими сокращение детей школьного возраста в ближайшей перспективе.
- Отсутствие учета таких факторов, как недофинансирование, недопустимо низкий уровень оплаты труда работников образования, износ основных фондов, т.д.
- Игнорирование дошкольного образования как самостоятельной образовательной ступени. Отмечалось, что при столь продолжительной средней школе срок начала образования является очень высоким (6, 5 лет).
- Нежизнеспособность несоизмеримо растянутой по отношению к начальной средней школы.

⁵² 4-летняя обязательная начальная школа, 6-летняя обязательная основная школа, 2-летняя общедоступная старшая школа.

⁵³ Сегодня более 60% российских школьников учатся 10 лет, переходя из третьего класса сразу в пятый. Это связано с тем, что программа начальной школы может осваиваться как за три, так и четыре учебных года.

- Просматриваемая ориентированность старшего звена на высшую школу, что не соответствует не только мировому опыту, но и задачам образования, сформулированным в самой концепции.

Наиболее остро развернулась дискуссия вокруг тех разделов, которые определяли тенденции в развитии содержания образования. Практикующие педагоги и ученые, исповедующие либеральные ценности, были серьезно озабочены тем, что реализация концепции может привести к сокращению имеющейся гибкости в планировании образовательного процесса, снижению самостоятельности школ, складывающихся профессиональных сообществ. При этом нельзя не отметить, что руководство Министерства образования организовало дискуссию так, что оппоненты на данном этапе сумели прийти к разумному компромиссу. Думается, что истинное направление содержательной перестройки системы определится в самое ближайшее время: с одной стороны, в период прохождения инициатив Министерства образования через высшие государственные исполнительные и законодательные структуры, а, с другой стороны, во время разработки образовательных стандартов, базисного учебного плана.

* *
*

В течение последних лет шел постоянный процесс трансформации системы управления образованием в соответствии с изменяющимися условиями. Результатом этого процесса стали формирование нормативно-правовой базы, децентрализация управления образованием, повышение автономии образовательных учреждений.

В сфере общего образования произошли следующие принципиальные изменения:

- Принят закон РФ «Об образовании», что положило начало преодолению хаотического состояния отрасли, когда старые нормативные акты не исполнялись вследствие их «тоталитарности» и «недемократичности», а новые отсутствовали. Действует положение о средней общеобразовательной школе, которое юридически закрепляет видовое разнообразие учреждений.
- Создается образовательный стандарт, который, по идее, призван юридически закрепить обязательный государственный минимум содержания образования. По мнению руководителей отрасли и разработчиков, стандарт должен обеспечить сохранение так называемого единого образовательного пространства с одной стороны, а, с другой, вариативность и право на самостоятельное творчество каждого педагогического коллектива. Проекты содержательных стандартов по областям знаний активно «апробируются» аттестационными службами и инспекциями всех уровней. Подобная идеология реализуется и в утвержденных МО РФ минимальном содержании образования и базисном учебном плане как элементах государственного образовательного стандарта. На их основе повсеместно создаются аналогичные региональные документы.
- Начала формироваться нормативная база, которая обеспечивает возможность каждому учебному заведению обрести финансовую и хозяйственную самостоятельность.
- Реализуется концепция вариативного образования, фактически ликвидирован монополизм в учебном книгоиздании. Учитель имеет право на выбор и программы и учебника. Созданы множество вариантов учебных программ и учебной литературы (учебники, учебные пособия, рабочие тетради и т.д.) как для массовой, так и профильной школы.

- Наблюдается эффект частичного обновления педагогических кадров за счет появления альтернативной системы их переподготовки (реже - подготовки), достаточно массового прихода в средние учебные заведения преподавателей вузов, научных работников (характерно для городов) и, следовательно, привнесение в каждодневную школьную практику новых элементов образовательных технологий.

Реформирование образования в его содержательной части нашло свое практическое воплощение в работе значительной части "обычных" образовательных учреждений, в деятельности негосударственных школ и вузов, возникших в ходе реформ.

С точки зрения содержания образования, в современной России можно говорить о существовании перспективной программы его развития и совершенствования, которая в целом способна обеспечить приближение сферы образования к тем требованиям, которые отвечают задачам социально-экономического реформирования страны. Значительно менее успешны реформы организационно-экономической составляющей сферы образования.

Аналогично, в начальном и среднем специальном образовании можно говорить об определенных сдвигах в содержании образования - разработанные нормативная база и федеральные стандарты дали больше автономности регионам и училищам в определении учебного плана и в выборе профессий, адаптированных к экономической ситуации региона. Список профессий подвергся глубокому пересмотру их число было снижено в 5 раз (с 1400 до 282). Кроме того, федеральные стандарты оставляют достаточное поле деятельности для региональных стандартов (примерно 40% часов), с целью учесть возможную региональную специфику в профессиональной подготовке.

В высшем образовании введены стандарты образования, существенно повышена автономия вузов в части определения программ и учебных планов, их финансово-хозяйственная самостоятельность. Развивается система тестирования, что в отдаленной перспективе позволяет надеяться на изменение системы приема в высшие учебные заведения.

Вместе с тем **результат реформирования системы не в полной мере удовлетворил ожидания как потребителей образовательных услуг, так и все другие заинтересованные стороны.** Социальная напряженность в обществе, исчерпанность в значительной степени адаптационных возможностей населения к реформам всякого рода, финансовый кризис, дестабилизация во всей социальной сфере выступают фоном, усиливающим негативное отношение граждан к изменениям в системе после 10 лет непрерывной и внешне весьма интенсивной реформы. Процессу реализации реформ помешало отсутствие разработанных организационно-экономических механизмов, адекватных содержательным изменениям. Это особенно проявилось с обострением экономического и бюджетного кризиса, который отразился на всей социальной сфере, в том числе и на образовании. Образовательная реформа существенно затормозилась, наметился определенный откат ее назад (вторая редакция Закона «Об образовании» 1996 г., попытки усиления контроля над внебюджетными средствами Учебных заведений, усиливающаяся детализация расходов учебных заведений и др.). Итогом прошедшего периода реформ в сфере образования стало явное противоречие между содержательной и организационно-экономической сторонами ее преобразований: последняя не только не соответствует первой, но прямо мешает полноценной Реализации тех принципов, которые способны обеспечить сохранение за российским образованием его лидирующих позиций в мире.

Процесс реструктурирования управления системой образования не решил ряд принципиальных проблем и породил новые противоречия:

- Государственная образовательная политика в большей степени ориентирована на актуальное реагирование на ситуацию чем на формирование перспективной стратегии (что, возможно, объясняется частой сменой руководства отрасли).
- Нарастает дисбаланс между происходящими динамичными изменениями в системе образования, в том числе и позитивными, являющимися результатом инновационной, экспериментальной, поисковой деятельности, и усиливающимся (особенно в последний год-два) нажимом управленческих органов образования среднего и низшего уровней, которые стремятся придать «стабильность» функционирования образовательным учреждениям через введение несовершенных стандартов, громоздкую бюрократическую систему аттестации учителей и аккредитации учреждений.
- Появилась опасность разрушения государственной компоненты содержания российского школьного образования. Это связано с тем, что каждый регион пытается создать свой собственный образовательный стандарт (в отсутствие федерального) и учебники по базовым курсам.
- Не преодолена ведомственная разобщенность в управлении образованием, это относится в первую очередь к сфере профессионального образования.
- Значительное расширение возможностей осуществления вузами внебюджетной деятельности, ограниченной лишь законами, регулирующими предпринимательскую деятельность, не сопровождается адекватным ростом их ответственности за финансово-хозяйственные результаты своей деятельности.
- Государственные и негосударственные вузы разделены по такому важному параметру, как финансирование из средств федерального бюджета. Негосударственные вузы не имеют законодательных оснований для получения финансирования из этого источника.

Самостоятельность учебных заведений и в хозяйственной сфере, и в профессиональной, закрепленные законами «Об образовании» и «О высшем профессиональном и послевузовском образовании» и передача на региональный (субрегиональный) уровень части функций управления и обязанностей по финансированию среднего образования с необходимостью требуют изменений в составе решаемых на каждом уровне задач, перераспределении функций и ответственности, внедрения новых методов управления. Однако структура управления образованием практически не изменилась по форме с советских времен.

Государственный контроль высшего образования ограничивается достаточно формальными процедурами лицензирования и аккредитации вузов (несколько более жесткий для негосударственных учебных заведений). При этом вузы практически полностью закрыты для общественного контроля. Финансовые проблемы привели к тому, что на региональном и районном/муниципальном уровнях на первый план вышли проблемы обеспечения текущей деятельности образовательных учреждений - финансирование, решение вопросов задолженности и взаиморасчетов по коммунальным платежам. Вопросы развития образования и повышения его качества отошли в тень. Федеральный центр, лишенный рычагов административного и экономического воздействия фактически потерял возможность управления качеством и развитием образования. В этих условиях возникает реальная угроза разрыва единого образовательного пространства, при которой в разных регионах учебные заведения всех уровней реализуют разные по качеству и содержанию образовательные программы.

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

Проблемы недостаточной эффективности государственного управления системой образования связаны не только с тем, что органы управления пытаются выполнять прежние функции в изменившихся условиях. Другой причиной является отмечавшееся уже **отсутствие** действенной комплексной системы управления **качеством**, включающей не только описание требований (стандарты, учебные планы, программы, минимальные требования), но и систему объективной проверки результатов - тестирование. В отсутствие последнего любая система управления качеством теряет обратную связь и способность выполнять свои задачи.

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

Сеть учебных заведений сегодня не отвечает требованиям эффективного использования явно недостаточных средств и, в то же время, по своей специализации не удовлетворяет требованиям общества. Ограниченность возможности миграции, вызванная финансовыми причинами, принципиально повысила требования к качеству высшего образования в провинциальных вузах, содержательному разнообразию образовательных услуг на региональном и муниципальном/районном уровне. Ответом на это стало, с одной стороны, массовое открытие филиалов ведущих вузов в провинции и, во вторых, проводимые в части регионов **реструктуризация и перепрофилирование сети учебных заведений**, начальное профессиональное обучение в сельских школах, постепенный переход с узкоспециализированной на более широкую подготовку в системе профессионального образования. Хотелось бы при этом подчеркнуть, что оба эти процесса развиваются помимо и независимо от активности министерства.

Значительные перспективы как повышения качества, так и экономии средств заложены в **кооперации учебных заведений**. Однако начавшийся по инициативе федерального Министерства процесс объединения вузов, расположенных в одном регионе, призванный обеспечить экономию на управленческих расходах, эффективность использования имеющейся материальной базы и профессиональных кадров, по понятным причинам столкнулся с сильнейшим сопротивлением со стороны руководства вузов. В результате типичной стала ситуация, когда в одном городе функционируют, например, несколько экономических факультетов, не обеспеченных кадрами и не способных предоставить современное экономическое образование.

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

- Прежняя по форме иерархическая система, лишенная рычагов директивного и экономического воздействия и не освоившая новые механизмы управления в изменившихся условиях, не справляется со своими функциями сохра-

нения единого образовательного пространства, обеспечения равенства доступа к качественному образованию, контроля качества и управления развитием образования.

- Сеть учебных учреждений нуждается в существенном реструктурировании. Она не способствует эффективному использованию ресурсов и по специализации не отвечает изменившимся условиям и потребностям общества. Оптимизация сети учебных заведений является важнейшей, и ее решение способно обеспечить не только существенное повышение эффективности использования ресурсов, но и лучше удовлетворить потребности населения в качественном и разнообразном образовании.

Основными причинами сложившейся ситуации, на наш взгляд, являются:

- попытка провести реформу сверху. Отсутствие установки на поиск поля сотрудничества с обществом в деле реформирования системы образования, которая так или иначе затрагивает интересы значительной части граждан;
- отсутствие увязки модернизации содержания образования со структурными изменениями, экономической и организационной реформой, развитием правового обеспечения новых механизмов и схем.

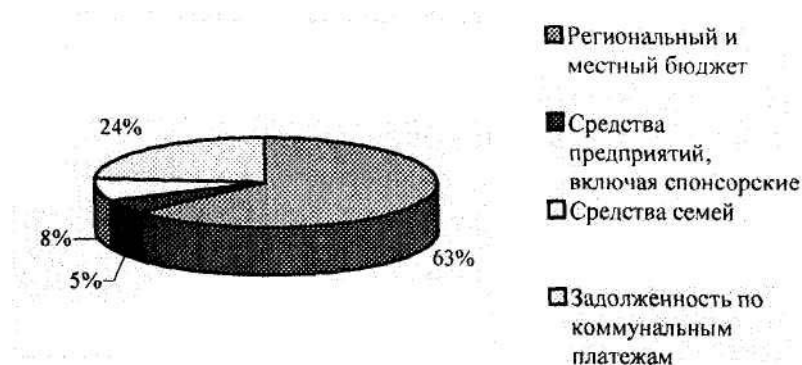
Процессы адаптации на уровне учебных заведений

Одновременно с реформой системы управления образованием и во многом под ее воздействием на уровне регионов и отдельных учебных заведений проходили и проходят процессы адаптации к меняющимся условиям функционирования.

Общее среднее образование

Определяющими факторами (помимо управляющего воздействия органов федерального уровня), влияющими на функционирование системы, являются снижение финансирования и изменение требований к результатам образования со стороны потребителей (учащихся и/или их родителей, рынка труда, высшей школы), основные процессы адаптации протекают в плоскости поисков дополнительных источников финансирования и изменения структуры и содержания предоставляемых образовательных услуг.

Внебюджетные средства составляют, за редким исключением, относительно небольшую - всего несколько процентов - часть финансирования среднего образования.



Выборочные обследования, если рассматривать ситуацию на уровне регионов, подтверждают, что способность привлекать внебюджетные фонды напрямую зависит от финансового положения региона и тем выше, чем богаче регион. В то же время объем привлекаемых внебюджетных средств на уровне города, района или отдельного учебного заведения во многом определяется инициативностью и активностью руководителей системы образования всех уровней - от начальника областного

департамента до директора школы. Нередки случаи, когда в пределах одного и того же района одни школы существуют только за счет бюджета, а другим школам удается мобилизовать дополнительные средства в объемах, сопоставимых с бюджетным финансированием.

Чрезвычайно важным представляется тот факт, что доля привлекаемых внебюджетных средств растет по отношению к бюджетному финансированию. Это тем более существенно, что, как обсуждалось выше, бюджетное финансирование выросло с 1995 по 1997 год более чем на треть.

Значительная часть внебюджетных средств по разным причинам находится в «теневой» зоне и с трудом поддается учету и анализу. В среднем образовании это вызвано в первую очередь тем, что правовая неопределенность привлечения внебюджетных средств, отсутствие счетов у большинства образовательных учреждений, опасения, что признание наличия внебюджетных средств приведет к снижению бюджетного финансирования порождают нежелание представлять соответствующую информацию. Кроме того, значительная часть дополнительных средств, особенно на уровне сельских школ и школ районных центров, предоставляется не в денежной форме, а в форме услуг и товаров. Эти затраты трудно оценивать в стоимостном выражении, и они чаще всего не учитываются.

Адаптация к изменяющимся запросам на структуру и содержание обучения выражается в расширении дополнительных образовательных услуг (которые являются платными) и в противоречивом процессе дифференциации школ. Дифференциация школ представляет собой, с одной стороны, развитие школ, дающих более глубокое образование в той или иной области, ориентированных на определенное высшее учебное заведение и тесно с ним связанных. В этом смысле дифференциация школ способствует удовлетворению потребности населения в более качественном образовании, одновременно способствуя развитию образования, так как многие из таких школ носят инновационный характер и их разработки становятся впоследствии достоянием других учебных заведений.

С другой стороны, дифференциация школ ведет к концентрации внебюджетных средств (донорских, родительских) и части бюджетных в относительно небольшом количестве учебных заведений и приводит к ухудшению ситуации в большинстве обычных школ. Этот процесс имеет также негативные социальные последствия, более подробно рассмотренные в разделе 2.3.2.

На уровне отдельных регионов также предпринимаются меры по адаптации к сложной финансовой ситуации: внедряются новые финансово-экономические механизмы, в частности, в Самарской области и Тюмени внедрены схемы подушевого финансирования (существенно отличающиеся друг от друга), осуществляется реструктурирование сети учебных заведений.

В последние годы и на федеральном⁵⁴, и на региональном уровнях идут активные поиски решения вопросов, связанных с малокомплектной сельской школой. Сельские школы являются общей проблемой для всех регионов. В связи с небольшим количеством учащихся расходы на эти школы в пересчете на одного ученика превышают аналогичные расходы в городских школах от 1,5 до 4 раз. При этом во многих сельских школах не хватает преподавателей по отдельным предметам, а учебные материалы давно не обновлялись. Экономическая логика подсказывает простой выход: - закрытие части этих школ и открытие одной, базовой для нескольких поселков. По этому пути частично пошла Самарская область, оставив, правда начальную школу (дети 7-10 лет) в каждом населенном пункте. Но эта модель применима

⁵⁴ См. Программу по сельской школе.

не во всех случаях из-за неразвитости инфраструктуры. Кроме того, опыт реформ на селе в советское время указывает на то, что после закрытия школы деревня довольно быстро прекращала существование. Попытка сохранения сельских школ и даже их развитие путем включения в их программы профессиональной подготовки по сельским специальностям делается, например, в Новгородской области.

Необходимо отметить, что активную работу по адаптации системы общего образования могут позволить себе осуществлять только относительно благополучные регионы, которых подавляющее меньшинство. Эта деятельность позволяет повысить эффективность использования средств. В результате происходит усиление дифференциации образовательных систем «бедных» и «богатых» регионов не только в смысле финансового положения образовательных учреждений, но и в смысле качества образования, так как часть высвобождаемых в результате преобразований финансовых ресурсов направляется на улучшение обеспечения образовательного процесса (переподготовку педагогов, компьютеризацию, лабораторное и учебное оборудование, библиотеки и т.п.), то есть на повышение качества образования.

Определяющим для развития общеобразовательной школы является состояние системы педагогического образования в стране. Это делает необходимым отдельно рассмотреть проблемы этого сектора образования.

По данным статистики, к середине 90-х годов система высшего педагогического образования России включает 97 государственных вузов. В 1991-1992 гг. появились первые государственные педагогические университеты. К 1996 г. их насчитывалось около 40; среди них 2 международных, 2 лингвистических. В государственных педагогических вузах получало образование свыше 430 тыс. студентов, в т.ч. по дневной форме - свыше 260 тыс. В 78 педагогических вузах существовала аспирантура по 14 отраслям наук (свыше 80 специальностей, более 3 тыс. чел.)⁵⁵.

Среднее педагогическое образование давали 287 педагогических училищ и 75 педагогических колледжей. Переподготовку и повышение квалификации работников образования вели свыше 90 учебных заведений. На базе 78 педагогических вузов были созданы учебно-научно-педагогические комплексы, предоставлявшие широкий спектр услуг в области общего образования. Действовало свыше 100 факультетов и т.п. для лиц, получающих педагогическое образование дополнительно к имеющемуся у них высшему. Подготовку по педагогическим специальностям вели также некоторые негосударственные образовательные учреждения.

Реформа педагогического образования развернулась с 1990 г. на фоне деполитизации образования, децентрализации и регионализации управления им, демократизации жизни школы, закрепленных Законом «Об образовании» и предполагала решение ряда стратегических задач:

- разработка новых подходов к педагогическому образованию;
- обновление содержания;
- создание обеспечивающей реформу нормативно-правовой базы;
- диверсификацию педагогического образования;
- развитие соответствующей сети учреждений.

В программных документах, определивших направление реформы, провозглашались идеи личностно-ориентированного подхода к обновлению педагогического образования, опирающиеся на культурно-исторический и деятельностный подходы к процессам онто- и филогенеза человека.

⁵⁵ По данным М.Н.Костиковой. См.: Состояние, проблемы и стратегия педагогического образования / Под ред. А.А.Вербицкого, М.Н.Костиковой.-М., 1996.

Как показывает анализ массовой педагогической практики, в учреждениях высшего педагогического образования реально существовало противоречие между овладением студентом учебной деятельностью и формированием его собственной педагогической позиции. Разрешение данного противоречия возможно за счет индивидуального обучения, конструирования учебных форм, в которых связываются в одно целое образовательный процесс, его осмысление и исследовательская педагогическая работа.

Изменение целей подготовки педагогов от примата предметных знаний к созданию условий для развития личности ученика повлекло за собой обновление содержания педагогического образования.

В структуре высшего педагогического образования начали реализовываться три системы в подготовке педагогов.

Моноуровневая система, традиционная для российского высшего образования, складывалась на протяжении десятилетий. Она была ориентирована на подготовку специалиста для одного определенного единого в своей основе вида профессиональной деятельности. Образовательная функция системы играла вспомогательную роль по отношению к профессиональной подготовке. Срок обучения по этой системе, в зависимости от специальности, предполагался от 4 до 6 лет.

В **многоступенчатой** системе были несколько расширены возможности для получения высшего образования на основе базового профессионального. Многие педагогические вузы составили совместные учебные планы с училищами соответствующего профиля, что позволило их выпускникам продолжать обучение в вузе, начиная со 2-го или 3-го курса. Срок обучения при последовательном прохождении всех ступеней составил от 7 до 11 лет.

Многоуровневая система, соответствующая условиям непрерывного образования, в педагогических вузах России начала развиваться с 1990 г. Она была направлена на реализацию принципа гуманизации образования не только средствами содержания учебных курсов, но и ориентацией на потребности студентов, предоставляя им возможности для достижения индивидуальных профессиональных идей. При многоуровневой системе в содержании педагогического образования выделялось 2 блока:

- общекультурный и общенаучный;
- профессионально-образовательный.

По этой системе студент получил возможность выбора на всех этапах обучения: вначале - направления, по завершении начального этапа педагогического образования - профиля и широты профессиональной подготовки, а в последний период обучения - специализации.

В многоуровневой системе профессионально-образовательные программы стали строиться в отличие от традиционного предметно-циклового по блочно-модульному принципу. Обязательными являлись три обязательных блока: общекультурный, психолого-педагогический и предметный, каждый из которых был нацелен на развитие личности студента.

Предметы общекультурного блока должны были способствовать формированию мировоззрения, определению собственных личностных и профессиональных целей. В процессе освоения психолого-педагогических курсов студент должен был осознать себя субъектом профессиональной деятельности и овладеть способами самоопределения и предметной рефлексии своего профессионального опыта.

Предметный блок был направлен на раскрытие особенности повседневной практической деятельности (например, преподавание учебного предмета в школе).

Оба блока были пронизаны многообразными содержательными связями, благодаря которым выделялись некоторые стержневые проблемы, а их анализ также должен был входить в содержание педагогического образования.

В 1992 г. были определены направления педагогической подготовки кадров, связанные не с учебными предметами, а образовательными областями:

- «Естествознание»;
- «Гуманитарные знания»;
- «Социально-экономические знания»;
- «Профессиональное обучение»;
- «Педагогика»;
- «Искусство».

Интеграция образовательных курсов в рамках одного направления должна была сыграть роль методологического принципа, призванного преодолеть утилитарный подход к педагогическому образованию, стимулировать формирование целостного творческого мировоззрения педагога.

Вместе с тем переход к новому конструированию содержания педагогического образования не предполагал решительного отказа от всего, что было характерно для прежней системы подготовки специалистов.

В перечне специальностей впервые была выделена как самостоятельная профессиональная группа «образование». В состав перечня были включены как специальности, соответствующие основам наук, изучаемым в общеобразовательной школе (история, физика, математика, биология и др.), так и новым предметам, вводимым в учебные планы образовательных учреждений (юриспруденция, культурология, психология, экономика и др.).

Помимо основной квалификации (учитель физики, учитель географии, учитель начальных классов и т.д.), в состав каждой специальности могли быть введены дополнительные соответствующие специализации, дополнительная подготовка (например, учитель истории и права).

В 1994 г. были утверждены стандарты подготовки бакалавров образования. В 1996 г. - стандарты подготовки специалистов с основной квалификацией «учитель» (свыше 40 специальностей). Вместе с тем среди педагогических работников нет единства в оценке необходимости введения государственных стандартов образования. Наличие стандартов в ряде случаев не означает на практике соответствия им уровня подготовки педагогических кадров.

Еще одним каналом подготовки педагогических кадров является соответствующая деятельность классических университетов.

Классические университеты, в основном, ведут подготовку специалиста или бакалавра по направлению науки. Получение педагогической квалификации приобрело статус прохождения дополнительных программ, реализуемых параллельно с основной и даже частично встроенных в нее. При этом термин «дополнительная» употреблен для того, чтобы подчеркнуть, что в отличие от ранее бытовавшей традиции, университеты не осуществляют подготовку педагогов параллельно. Они лишь предоставляют возможность получить педагогическое образование за счет соответствующего выбора элективных курсов, некоторых специальных дисциплин, в определенной степени связанных с преподаванием, и частично - за счет личного времени обучающихся. Практиковавшаяся обязательность получения педагогического образования наряду с основным, жесткая регламентация последнего в течение всего периода обучения в вузе не отвечает современным запросам общества. Появившаяся для студента возможность строить самостоятельно свою траекторию образования, наличие в образовательных программах курсов по выбору - большой шаг вперед.

Следует также обратить внимание на то, что университеты стремятся обеспечить выпускникам возможность трудоустройства. Особенно это касается периферийных вузов. Динамично изменяющийся рынок труда требует обеспечить выпускника университета ресурсом, повышающим его профессиональную мобильность. Поэтому необходимо иметь надежную перспективу трудоустройства, в данном случае в качестве преподавателя. Анкетирование, проведенное в нескольких десятках вузов⁵⁶, показало, что от 60 до 80% студентов желали бы параллельно с изучением основной образовательной программы получить дополнительную квалификацию, расширяющую их функциональные возможности как специалиста с высшим образованием. При этом от 3 до 15% студентов (в зависимости от вуза и региона) изъявили желание получить дополнительную квалификацию педагогического профиля.

Следует признать, что многие идеи, связанные с обновлением содержания обучения, проводились в жизнь крайне непоследовательно и бессистемно. Введение тех или иных гуманитарных курсов, в том числе и для негуманитарных факультетов, не только не учитывало специфики факультета, но и мало соотносилось с изменениями в профильных для данной специальности науках. В результате уровень подготовки не только не возрастал, но и несколько снижался из-за эклектики и внутренней несогласованности материала.

Профессиональная направленность педагогического образования должна была реализовываться в курсах педагогики, истории педагогических теорий и систем, истории образования, психологии развития. При этом предполагалось усилить требования к психологической подготовке педагогов, в т.ч. к практическому владению навыками педагогического общения, а также необходимыми в проектировании педагогических ситуаций и технологий, в организации учебно-воспитательного процесса. На этом направлении также не удалось избежать серьезных издержек, связанных с декларативным и нередко спекулятивным увлечением критического отношения к прошлому, стремлением к новизне ради новизны в ущерб фундаментальности и классическим знаниям.

Согласно статистике доля выпуска специалистов в области образования выросла за последние десять лет с 29% до 37%, что в абсолютном выражении составил рост на 50000 человек (+38%). В значительной степени это объясняется тем, что для многих районов педагогический вуз является единственным высшим учебным заведением широкого профиля. Анализ сложившейся ситуации указывал также на то, что большое количество выпускников педагогических вузов, в частности в области иностранных языков, информатики, управления, направляли свои усилия не в систему образования, а в иные сферы народного хозяйства, в том числе и в частные фирмы. В результате и без того бедствующая система подготовки педагогических кадров, продолжала «финансировать» частные фирмы в виде бесплатных поставок туда своих специалистов. Известно также, что многие педагогические университеты, которые традиционно вели научно-исследовательскую деятельность по профилирующим разделам науки, стали работать по другой тематике, не связанной со сферой образования.

С отменой процедуры обязательного распределения выпускников многие педагогические вузы, занятые лишь выживанием, фактически начинали работать вхолостую, либо отставая от требований современной школы, либо вообще мало ориентируясь на ее запросы. Высшую педагогическую школу не миновали и такие черты, как коммерциализация образования, платное обучение по популярным специальностям, в первую очередь не для школы или системы образования. В педагогических вузах появляются «экзотические» специальности (юридические, управленческие и

⁵⁶ Сенашенко В., Кузнецова В., Сенатрова Н. и др. Подготовка педагогов в классических университетах // Высшее образование в России, 1998, №3. с.59.

др.), никак не связанные со спецификой отрасли. Начинается процесс массового преобразования педагогических институтов в университеты, что еще более отодвинуло педагогические вузы от школы. Притока в систему педагогов из числа выпускников педагогических университетов практически нет. Результатом разрыва между педагогическими вузами и школой стало старение большинства педагогических коллективов школ. Особенно остро проявился дефицит кадров по новым для школы предметам (информатика, экология, технология, интегрированные курсы естествознания и обществознания).

Кадровая проблема оказывает негативное влияние на качество самого высшего и среднего специального педагогического образования в стране. Для новых направлений подготовки педагогов с высшим образованием явно не хватает соответствующих специалистов высшей квалификации. Особый дефицит вузы испытывают в кадрах по ведущим направлениям социально-гуманитарного знания, основ управления и менеджмента в сфере образования. Общепедагогическая подготовка студентов педагогических вузов в незначительной степени и, как правило, стихийно учитывает реальное многообразие педагогических условий в современной российской школе. Вузы не дают своим выпускникам подготовки, необходимой для работы в условиях дифференциации видов и типов образовательных учреждений. Новая номенклатура специальностей выпускников педагогических вузов слабо увязана с появляющимися новыми учебными курсы и предметы в школе. Особенно заметно отставание педагогических вузов в образовательных технологиях. Слабое владение новыми способами и средствами обучения снижают уровень готовности выпускников к работе в школе. Необходимый период адаптации выпускника вуза в школе усложняется, вызывает негативное отношение к педагогическому труду, «выталкивает» выпускника педагогического вуза из школы. Эти сложности адаптации не окупаются уровнем заработной платы молодого педагога. Профессия педагога на себе со всей остротой ощутила «ножницы» между требованиями оценки результата и затратами труда. При том условии, что многие педагогические вузы потеряли военные кафедры и их выпускники после окончания срока обучения должны были проходить военную службу, обострилась и без того существенная проблема «феминизации» школы.

Отдельного упоминания заслуживает проблема послевузовского образования, переподготовки и повышения квалификации педагогических кадров. Прежде всего, задача повышения квалификации и переподготовки педагогических кадров традиционно осуществлялась на базе и при активном участии педагогических вузов. ФПК (факультеты повышения квалификации) входили в структуру большинства педагогических вузов и играли существенную роль не только в повышении квалификации, но и в осуществлении постоянной связи с реальной педагогической практикой. В условиях коммерциализации образования многие ФПК ввели плату за свои услуги. Этот канал связи вузов и практики вскоре утратил свое значение, поскольку дополнительных средств в системе образования на оплату услуг ФПК не было, а дополнительные источники, появившиеся у образовательных учреждений, они стремились использовать для адресной консультационной помощи или стажировки, организуемой не по принципу географической близости к потребителю, а по собственному усмотрению. Вместе с тем, фактическая отмена системы ФПК, через которую раз в пять лет проходили все работники системы образования, ощущается как заметный изъян, сказывающийся на текущем качестве работы многих педагогов и на его перспективах.

Ситуация с подготовкой кадров педагогов в системе высшего педагогического образования дает основания для вывода о том, что:

- происходящие изменения в основном носят структурно-организационный характер;
- содержательное обновление педагогического образования, пройдя период смены приоритетов и отказа от идеологических догм, нуждается в выработке научно-методологических основ, необходимых для фундаментальной подготовки квалифицированных специалистов для меняющейся школы;
- настало время освоения высшей педагогической школой современных методик и образовательных технологий, адекватных меняющимся задачам общеобразовательной основной и средней школы;
- отставание в решении означенных выше задач способствует сохранению безадресности подготовки педагогических кадров, что не позволяет удовлетворять ни один из запросов заказчиков образовательных услуг;
- недостатки педагогического образования существенно осложняют проблему профессионального и жизненного самоопределения выпускников высшей педагогической школы при усугубляющихся кадровых проблемах всех типов и видов образовательных учреждений в стране.

Начальное профессиональное образование

Система начального профессионального образования оказалась в начале 90-х годов, в наиболее трудном по сравнению с другими ступенями образования положении. За очень короткий отрезок времени она прошла путь от системы, которая «производила» рабочую силу в зависимости от потребностей конкретных промышленных предприятий, с которыми ПТУ были тесно связаны, к системе, которая была вынуждена ориентироваться на неустоявшийся, формирующийся в условиях безработицы рынок труда. Одновременно с падением спроса на выпускников ПТУ и сокращением бюджетного финансирования произошел «сброс» учреждений начального профессионального образования предприятиями - многие крупные предприятия, оказавшись в глубоком кризисе, утратили потребность в услугах этих учреждений и возможность их финансирования, передали эти учреждения государству.

Адаптация этой ступени образования пошла по трем направлениям: изменение содержания образования, поиск внебюджетных источников финансирования, реструктуризация сети учебных заведений.

Опираясь на новые федеральные стандарты, которые, во-первых, обеспечивают менее специализированное образование (количество специальностей, как уже отмечалось, сократилось в 5 раз) и, во-вторых, позволяют учитывать местные особенности в профессиональной подготовке, оставляя около 40% часов на усмотрение самих учреждений, ПТУ существенно изменили подготовку студентов. Одновременно вводились новые специальности, связанные со сферой обслуживания, управлением. Например, в Северо-западном регионе в рамках программы, поддерживаемой правительством Нидерландов, разработаны учебные планы и программы по подготовке, связанной с гостиничным бизнесом, логистикой и даже домашним хозяйством.

Учитывая социальные⁵⁷ характеристики контингента учащихся, системе ПТУ, в отличие от средней школы, трудно было рассчитывать на родительские деньги в качестве значимого источника финансирования. Поэтому основным источником дополнительного финансирования стало производство товаров и услуг (около 60% внебюджетных средств), подготовка специалистов по заказам предприятий и дополнительные образовательные услуги по переподготовке взрослых.

⁵⁷ Традиционно основной контингент учащихся ПТУ составляли подростки из малообеспеченных и «проблемных» семей.

Производство продукции служит не только целям получения дополнительных средств (которые, например, в учреждениях Новгородской области варьируются от 20% до 80% бюджетного финансирования и составляют в среднем около 40%). Предприятия в нынешней ситуации не могут принять учащихся на бесплатную стажировку. Собственное производство частично заменяет необходимую практику, позволяет мастерам не потерять своей квалификации. Дополнительные средства позволяют ПТУ повышать качество программ профессиональной подготовки, вводить обучение по новым специальностям и, в некоторых случаях, даже модернизировать оборудование.

В ряде регионов, в первую очередь в тех, которые взяли на себя финансирование начального профессионального образования, разработаны и осуществляются программы реструктурирования сети ПТУ, ориентированные на приспособление к потребностям локальных рынков труда. Эти программы предполагают также совмещение обучения в ПТУ и общеобразовательной школе (опыт Новгородской области), что обеспечивает снижение расходов на проезд и проживание в общежитиях, повышает качество образования.

За последний год, в связи с оживлением экономики, постепенно появляется спрос предприятий на «продукцию» ПТУ, в отдельных случаях предприятия даже готовы не только оплачивать подготовку, но и предоставлять оборудование. В целом представляется, что система начального профессионального образования, которая до последнего времени рассматривалась скорее как институт общественного призрения, решающий не столько образовательные, сколько социальные вопросы («лучше оплачивать содержание подростков в ПТУ, чем строительство новых тюрем»), сегодня становится одним из наиболее динамично развивающихся секторов, о чем свидетельствуют и данные о наборе в ПТУ, и данные о трудоустройстве выпускников.

Среднее специальное образование

Учебные заведения данного звена страдают от тех же бюджетных ограничений, что и вся система. Финансирование среднего профессионального образования осуществляется из государственного бюджета и ограничивается, в основном, перечислениями на выплату заработной платы и стипендии учащимся.

Ссузы пытаются адаптироваться к ситуации нехватки финансовых средств, вводя платные образовательные услуги. По оценке Министерства образования⁵⁸, в настоящее время доля внебюджетных средств в общем объеме финансирования составляет в большинстве ссузов от 20 до 50%. Основными источниками внебюджетных средств являются:

- оплата студентами (полная или частичная) программ среднего образования;
- оплата студентами дополнительных программ (иностранный язык, компьютерная грамотность, бухгалтерский учет, менеджмент и др.);
- договоры с организациями на подготовку специалистов,
- оплата абитуриентами обучения на подготовительных курсах;
- сдача в аренду помещений;
- производственная деятельность, оказание услуг по профилю подготовки.

Доля студентов, обучающихся на платной основе (по договорам с физическими и юридическими лицами), составляет около 30%⁵⁹.

⁵⁸ "Среднее профессиональное образование России на рубеже веков" (Доклад о состоянии и развитии среднего профессионального образования). Министерство образования РФ. М., 1999

⁵⁹ "Среднее профессиональное образование России на рубеже веков" (Доклад о состоянии и развитии среднего профессионального образования), Министерство образования РФ, М., 1999.

Как и в системе начального профессионального образования, подготовка специалистов со средним специальным образованием стала более универсальной - количество специальностей сократилось до 250.

Одновременно с этим ссузы стремятся расширить и спектр предлагаемых образовательных услуг как по количеству предлагаемых направлений подготовки, так и по содержанию подготовки по отдельным специальностям. Произошли значительные изменения в профильной структуре подготовки специалистов со средним профессиональным образованием. Расширяются масштабы подготовки, направленной на обеспечение рыночной инфраструктуры (по экономическим, управленческим и юридическим специальностям) и сферы сервиса. За последние 10 лет доля приема по экономическим и юридическим специальностям от общего приема возросла с 11 % до 32 % за счет сокращения доли приема по техническим (с 53 % до 34 %) и сельскохозяйственным (с 12 % до 6 %) специальностям. В то же время с 1996 года наблюдается стабилизация и постепенный рост подготовки по техническим специальностям (на 9 % по сравнению с уровнем 1994 года), в первую очередь в области технического и технологического сервиса (технологическое обслуживание машин и оборудования, обслуживание электроэнергетических систем, вычислительной техники).

В целом же наблюдается тенденция снижения спроса на выпускников ссузов: в 1996 г. направление на работу получили 35,7% выпускников очных отделений ссузов, в 1997 г. - 34,1%, в 1998 - 32,7%⁶⁰

Одной из форм реакции на снижение спроса на выпускников ссузов стало развитие многоуровневости среднего профессионального образования. Доля выпуска специалистов среднего звена повышенного уровня составляет 11,3 % (для сравнения: в 1994 году - 3,5 %). Наибольшая доля выпуска специалистов повышенного уровня имеет место по педагогическим специальностям (33,4 % от выпуска по данной группе), специальностям культуры и искусства (10,9 %), экономическим и гуманитарно-социальным специальностям (10,4 %). При этом необходимо подчеркнуть, что именно по этим специальностям наблюдается наиболее благополучная ситуация с трудоустройством выпускников.

Ссузы фактически становятся формой довузовской подготовки и в этом качестве способны привлечь большее количество абитуриентов. Доля выпускников ссузов в общем количестве поступивших в высшие учебные заведения составила в 1998 г. 22% (в 1992 - 16%). Логическим продолжением этой тенденции стало организационное объединение ссузов с учреждениями высшего образования.

Интеграция высших и средних учебных заведений⁶¹

Наименование министерства, ведомства	Количество ссузов, интегрированных в структуру вузов	В процентах к общему количеству ссузов
ВСЕГО	106	40
В том числе:		
Минобразование России	66	6,6
Минкультуры России	15	5,8
Минздрав России	13	3,3
Госкомсвязи России	6	42,9
Минсельхоз России	3	1,0

⁶⁰ Рассчитано по: Высшее образование в России, статистический ежегодник. Центр исследований и статистики науки. М., 1999

⁶¹ Данные по: Среднее профессиональное образование России на рубеже веков (Доклад о состоянии и развитии среднего профессионального образования). Министерство образования РФ. М., 1999.

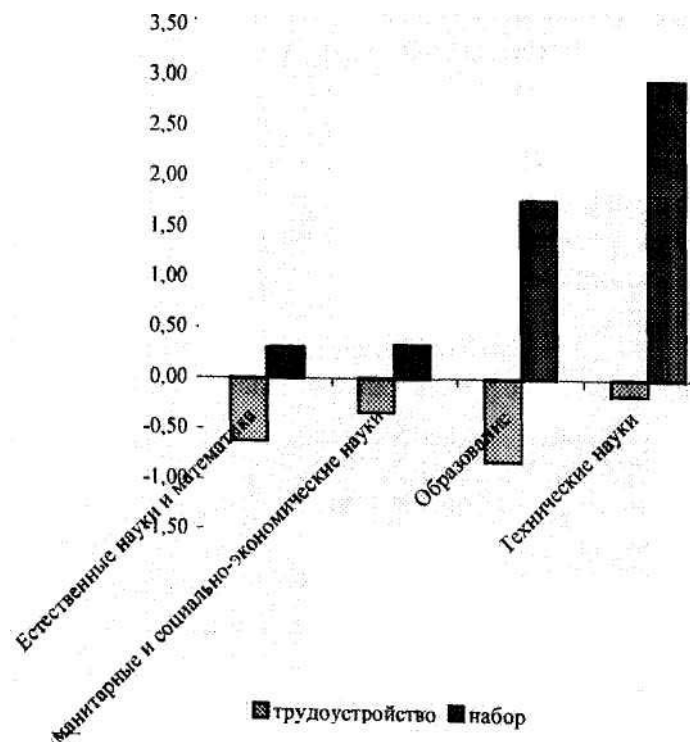
Высшее образование

Сектор высшего образования, если судить по статистическим данным, которые свидетельствуют о существенном росте и числа студентов и количества вузов, достаточно успешно адаптировался к новым условиям. Адаптация системы высшего образования к снижению бюджетного финансирования и изменению спроса на образовательные услуги основывалась на значительном кадровом и материально-техническом потенциале высшей школы и шла в направлениях изменения структуры образовательных услуг, поиске внебюджетных источников финансирования, структурных преобразований.

Изменение структуры образовательных услуг выражалось как в изменении набора специальностей, по которым осуществлялась подготовка, так и расширении спектра услуг: второе высшее образование, переподготовка и т.п.

В то же время необходимо отметить, что прием в вузы осуществляется не на основе анализа тенденций или прогноза, а как ответ на краткосрочные сигналы рынка: коэффициент корреляции между динамикой набора и трудоустройства выпускников за последние три года, рассчитанный по 32 специальностям, составляет - 0,51, то есть вполне значимая отрицательная величина. Это означает, что общая тенденция - увеличивать набор по специальностям, не требующим спроса на рынке труда и, соответственно, сокращать по более или менее востребованным⁶². Данную ситуацию иллюстрирует график. «Динамика трудоустройства выпускников и наборе в высшие учебные заведения по направлениям».

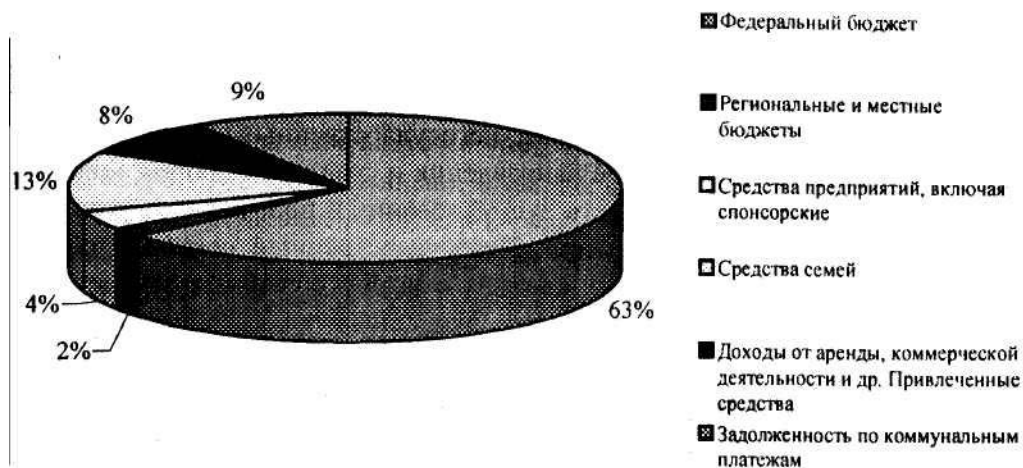
**Динамика трудоустройства выпускников и набора
в высшие учебные заведения по направлениям**



Примечание:

"Трудоустройство" - количество выпускников, получивших направление на работу в 1997г. к 1996 г. "Набор" - количество студентов, поступивших на соответствующую специальность в 1998г. к 1997г.

⁶² Рассчитано по : Высшее образование в России, статистический ежегодник. . Центр исследований и статистики науки. М.,1999.



Общая структура финансирования сектора представлена на рисунке. Около 30% средств вузы получают из внебюджетных источников. Это - данные официальной статистики. Реальная картина несколько иная: значительная доля внебюджетных средств (по разным оценкам около 50%) находятся «в тени», а их распределение по направлениям использования зависит только от порядочности руководства конкретного вуза.

Так или иначе, вузам удастся постоянно наращивать объемы внебюджетных средств по следующим основным направлениям:

- подготовка специалистов с высшим образованием по договорам с юридическими и физическими лицами (т.е. на платной основе);
- оказание платных образовательных услуг: обучение на курсах, в школах и др.;
- сдача в аренду зданий, сооружений, имущества, земельных участков;
- осуществление приносящей доходы деятельности, не связанной с образовательной (предпринимательской);
- прочие виды деятельности, приносящей доходы.

Динамичное развитие сектора высшего образования было обеспечено *существенными институциональными изменениями*, которые также не всегда можно оценить положительно.

Согласно Конституции РФ, органы муниципальной власти и управления (местного самоуправления) не относятся к системе органов государственной власти и управления. Поэтому начавшиеся процессы переподчинения ряда вузов муниципальным органам по своей сути представляют *процесс разгосударствления*, т.е. изменения субъекта собственности без практического изменения структуры прав собственности: все то, что ранее могло и должно было делать со своим имуществом государство, теперь может и должен делать орган муниципального управления. За период реформ в структуре вузов, находившихся ранее в федеральной собственности, произошли заметные изменения: только за последние 3 года количество вузов, находящихся в собственности субъектов федерации, выросло с 24 до 32, а в муниципальной - с 7 до 11.

Эти процессы, отражая общую тенденцию к децентрализации управления в российской экономике, не должны рассматриваться как нечто негативное. Вместе с тем необходимо отметить, что за ними зачастую скрывались попытки переложить финансирование образовательных учреждений на нижестоящий уровень управления

без принятия адекватных мер, обеспечивающий сохранение единого образовательного пространства в России.

В отличие от разгосударствления, т.е. смены собственника уже существующих организаций, *процесс* формирования *негосударственного сектора* в высшей школе представляет собой создание новых образовательных учреждений, имеющих в составе своих учредителей частных лиц, негосударственные организации и т.п. Законодательные акты, определившие направления и границы реформирования сферы образования, допускают возможность существования в ней, наряду с государственными, негосударственных учреждений. Негосударственный сектор в образовании возник в результате создания новых средних и высших учебных заведений, дополнявших, а не замещавших государственные школы и вузы.

Несмотря на высокую динамику развития негосударственных вузов, следует отметить, что обучается в них не более 7% всех студентов страны (1999 г.) Выше уже отмечалась и высокая неравномерность в размещении негосударственных образовательных учреждений на территории РФ: на Москву приходится около 23% всех негосударственных вузов и более трети всех негосударственных школ.

Негосударственный сектор высшего образования составляет в настоящее время сравнительно небольшую его часть и отличается значительной неравномерностью своего развития как в региональном разрезе, так и в плане качества предоставляемых образовательных услуг. Вместе с тем динамика развития данного сектора говорит о том, что несмотря на упомянутые выше проблемы, данный сектор отвечает запросам определенной части населения.

Коммерциализация государственных и муниципальных вузов представляет собой совокупность различных форм использования их имущества для оказания платных профильных (образовательных) и непрофильных услуг, доходы от которых направляются на обеспечение уставной деятельности образовательного учреждения.

Стремясь осуществлять свою основную функцию в изменившихся экономических условиях, с одной стороны, и заботясь о соответствии динамики доходов работников сферы образования к росту цен, образовательные учреждения осуществляли адаптацию к формирующейся рыночной экономике прежде всего в форме коммерциализации своей деятельности.

Анализ показывает, что этот процесс осуществлялся и осуществляется в следующих основных формах:

- введение платы за предоставление ранее бесплатных образовательных услуг населению, включая не только плату за обучение на так называемых «коммерческих отделениях», но и платное пользование библиотечными фондами и читальными залами вузов и др.;
- предоставление новых видов профильных платных услуг (например, предоставление магистерских программ на платной основе);
- предложение новых видов непрофильных платных услуг, связанных прежде всего с нецелевым использованием материально-технической базы учреждений (например, предоставление помещений вузов и общежитий в аренду коммерческим организациям и т.п.).

Процесс коммерциализации деятельности вузов нельзя однозначно оценить как негативный. В условиях недостаточного бюджетного финансирования «зарабатывание» денег собственными силами и формирование внебюджетных фондов стали для всех государственных вузов единственным способом сохранения накопленного ими материально-технического и кадрового потенциала. Именно из внебюджетных средств происходит оплата коммунальных услуг, пополняются библиотечные фонды, осуществляется текущий ремонт и т.п., а главное - осуществляются доплаты

к заработной плате преподавателей, снижающие стимулы к переходу молодых, наиболее мобильных и часто наиболее способных в коммерческий сектор.

Вместе с тем коммерциализация имеет безусловно и негативные последствия. Частичная платность образовательных услуг приводит к тому, что учащиеся с разными уровнями доходов получают в одном и том же вузе образовательные услуги неодинакового качества. Введение платных групп с дифференциацией оплаты преподавательского труда обуславливает стимулы для концентрации усилий именно на этих группах и ослаблению внимания к работе с остальными студентами. Недостаточная прозрачность внутривузовских финансовых потоков создает благоприятную почву для злоупотребления руководством вуза в использовании официально заработанных средств, в результате чего усиливается дифференциация профессорско-преподавательского состава по доходам, что ухудшает моральный климат в коллективе. В этом смысле коммерциализация деятельности вуза тесно примыкает к следующей форме трансформации правомочий собственности в сфере образования - спонтанной приватизации.

Спонтанная приватизация. Спонтанная приватизация различных видов имущества государственных и муниципальных образовательных учреждений представляет собою коммерческое использование этого имущества, доходы от которого поступают в личное распоряжение соответствующего работника учреждения. Спонтанная приватизация может иметь как легальный характер, в случае, если она осуществляется в формах, не запрещенных законом, так и нелегальной, если нецелевое использование имущества запрещено законом. Суть спонтанной приватизации заключается в присвоении тех или иных правомочий собственности, принадлежавших государству, частными лицами, и при том способами, которые действующим законодательством явно не запрещены. Как правило, присваивается либо право распоряжения тем или иным государственным имуществом, либо право на доход, поскольку право пользования изначально предоставлялось государством тем субъектам, которые и осуществляют спонтанную приватизацию.

В некоторых случаях к спонтанной приватизации примыкает такое явление, как репетиторство, когда, используя известность и престижность того или иного вуза (по существу, его «товарный знак») и его помещения, преподаватели этого вуза предоставляют дополнительные образовательные услуги за плату. Эта практика, сложившаяся в широких масштабах еще в советский период, продолжается и сегодня, несмотря на появившиеся возможности создания негосударственных учебных учреждений. Преимущества «старой» институциональной формы предоставления платных услуг образования очевидны: преподаватель, спонтанно приватизировавший права распоряжения и получения дохода от упомянутых видов имущества, не несет издержек на его сохранение, техническое обслуживание и т.п., не выплачивает арендной платы и налогов, что существенно повышает доходность его деятельности.

Оплата репетиторов является одной из значимых статей в общем объеме внебюджетных средств в образовании и заслуживает самостоятельного рассмотрения. Эта проблема, нередко воспринимаемая как проблема разрыва в требованиях со стороны общего и высшего профессионального образования, также не является целиком порождением последних 10 лет. Репетиторство как значимый институт в образовании оформилось к середине 60-х годов, фактически фиксируя неравноценность обучения во многих городских школах, разрыв в конечных результатах обучения в крупных, средних и малых городах, в городской и сельской местности. Попадание

⁶³ В этой связи предпринятый в 1999 г. перевод всех счетов государственных вузов, включая и внебюджетные счета, на казначейскую систему обслуживания должен быть оценен как мера, в определенной мере препятствующая подобной практике.

в престижный московский или ленинградский вуз предполагало «натаскивание» по целому ряду предметов. Одновременно делались попытки «обойти проблему» путем создания целевых каналов поступления - целевой набор в вузы выпускников из села, преимущества при поступлении лиц, имеющих стаж работы, открытие платных подготовительных отделений или курсов, практически гарантирующих их слушателям поступление в вуз, как противовес репетиторству и тем социальным последствиям, которые он нес - обеспечение поступления в вуз преимущественно детей интеллигенции (среднего класса), а не детей рабочих и крестьян.

В новой ситуации репетиторство приобрело новые оттенки, отражающие нередко парадоксальность социальной ситуации. Негативное отношение к платным вузам или к коммерческим студентам государственных высших учебных заведений как к лицам, покупающим образование, привело к тому, что скрытая оплата образовательных услуг (оплата репетиторов) для многих оказывается предпочтительнее платы открытой. При этом репетиторство нередко оказывается просто замаскированной взяткой за поступление на бюджетные места. В условиях экономической неопределенности, когда, например, после августа 1998 г. многие семьи не смогли дальше платить за обучение детей, плата репетиторам или взятка становятся более продуктивной гарантией получения образования в престижном вузе, чем поступление на его коммерческое отделение. Другими словами, важен не столько размер платы, сколько его четкая фиксированность во времени, тем более, что студенты как негосударственных вузов, так и коммерческих отделений государственных вузов не получают за свои деньги более качественных образовательных услуг. Следует также учитывать, что репетиторство позволяет престижным вузам и факультетам удерживать или привлекать лучшие педагогические кадры при сравнительно низкой официальной заработной плате. При этом разрыва в знаниях как такового у выпускника средней школы и абитуриента вуза может и не быть, это проблема не столько содержательная, сколько социальная и экономическая, но выражающаяся в форме повышенных требований к знаниям. Введение системы общероссийского тестирования в современной экономической ситуации, вообще говоря, не будет означать ее решения, но экономический ресурс в значительной мере переместится с высшего образования на школы или просто окажется потерянным для системы с труднопрогнозируемыми для нее кадровыми последствиями.

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

Структурная перестройка сектора

Процессы структурной перестройки сети учебных заведений высшего образования рассмотрены в предыдущем разделе. Здесь мы остановимся только на некоторых тенденциях адаптации вузов к изменившимся условиям и запросу посредством реструктуризации. Наиболее важные из этих тенденций представляются следующими:

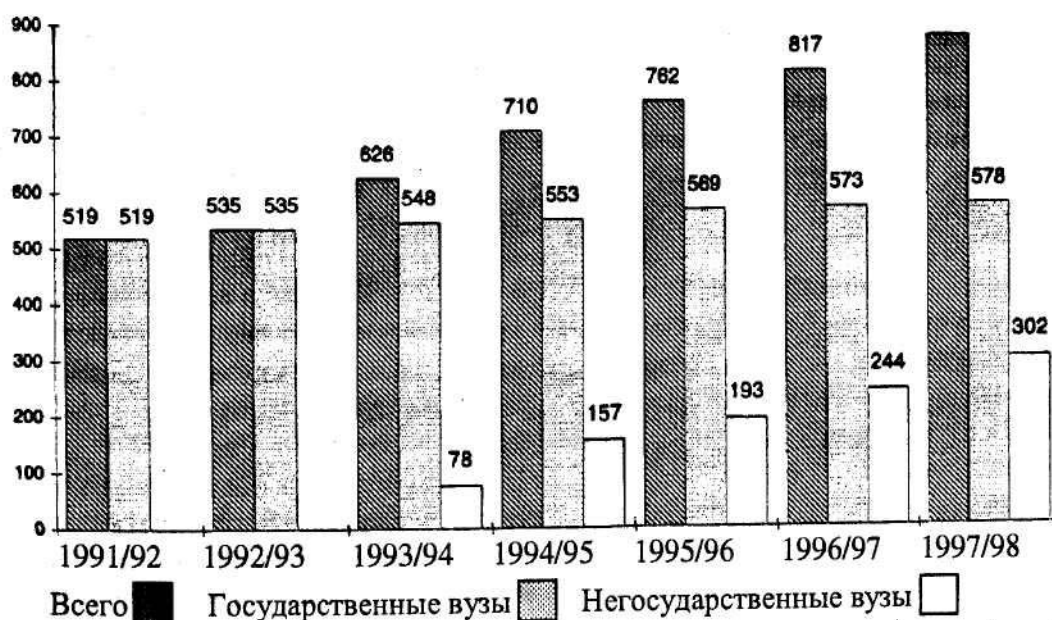
- Развитие сети негосударственных учебных заведений
- Расширение сети филиалов
- Расширение сети вузов регионального и муниципального подчинения
- Образование комплексов «ссуз-вуз», «школа-вуз»
- Интеграция вузов одного региона/города в университетские комплексы
- Диверсификация внутренней структуры вузов.

Развитие сети негосударственных учебных заведений

Сеть высших учебных заведений в России из года в год расширяется. Если в 1991 г. число вузов составляло 519, то к 1997 г. оно увеличилось до 880 (График «Развитие сети высших учебных заведений»). Именно на эти годы пришлось становление негосударственного сектора высшего образования и лавинообразный рост числа негосударственных вузов, которое всего за несколько лет (1993-1997 гг.) достигло 302. Что касается государственных вузов, то их сеть ежегодно пополнялась не более чем пятью учебными заведениями. В результате удельный вес государственного сектора сократился до двух третей. Сеть негосударственных вузов — ответ на меняющийся спрос населения по структуре подготовки, который крупные государственные вузы не смогли удовлетворить в силу своей недостаточной гибкости и динамичности.

Развитие сети высших учебных заведений
(на начало учебного года)

График



Источник: *Квалифицированные кадры в России. Центр исследований и статистики науки. М. 1999.*

Хотя большинство негосударственных вузов сосредоточено в крупных научных центрах (более 35% - в Москве и Санкт-Петербурге), в последние годы наметился рост негосударственного сектора высшего образования и в других регионах: в этом плане особенно преуспели Северо-Кавказский (18% от общего числа негосударственных вузов), Центральный (9% без учета московских вузов) и Поволжский (9%) экономические районы⁶⁴. Эти данные говорят в первую очередь о несоответствии предлагаемых на местном уровне образовательных услуг структуре спроса населения, если даже в таких, не отличающихся высокой платежеспособностью регионах, как Центральный и Северо-Кавказский, имеется обеспеченный средствами спрос на платные образовательные услуги.

Необходимо отметить, что развитие сети негосударственных вузов связано не только с удовлетворением спроса населения на образовательные услуги. Оно вызвано

⁶⁴ Данные на 1998-1999 учебный год. Источник: *Высшее образование в России. Статистический ежегодник. Центр исследований и статистики науки. М., 1999.*

также потребностью крупных государственных вузов создать независимые гибкие структуры, имеющие большую свободу в привлечении средств и распоряжении ими, в том числе и в установлении уровня оплаты труда. Именно этим объясняется тот факт, что большинство негосударственных вузов созданы при участии государственных.

Расширение сети филиалов. В последние годы четко определилась тенденция региональной экспансии вузов в форме открытия филиалов в других населенных пунктах, причем не только в областных центрах, но и в сравнительно небольших городах. Этой стратегии, вызванной несоответствием местного рынка образовательных услуг запросам населения, придерживаются и государственные, и негосударственным вузы. Процесс бурного развития сети филиалов имеет свои положительные и отрицательные стороны. С одной стороны, филиалы создают конкуренцию местным вузам, заставляя их повышать качество и расширять спектр образовательных услуг. С другой стороны, неоднократно отмечалось, что качество преподавания в филиалах плохо поддается контролю и часто не соответствует требованиям государственных стандартов.

Расширение сети вузов регионального и муниципального подчинения. Этот процесс характеризуется следующими данными: за последние три года количество вузов, находящихся в собственности субъектов федерации увеличилось с 24 до 32, в муниципальной собственности - с 7 до 11. Пока их удельный вес невысок, но тенденция достаточно четко прослеживается, особенно если учесть, что число вузов, находящихся в федеральной собственности, за тот же период не только не выросло, но даже незначительно сократилось (с 538 до 533)⁶⁵.

Снижение, по экономическим причинам, возможности абитуриентов обучаться вдали от дома приводит на региональном уровне к усилению разрыва в структуре спроса и предложения на образовательные услуги. Вузы, вне зависимости от их расположения, в своей политике ориентируются в первую очередь на федеральный центр, который является основным источником финансирования. При этом финансирование учреждений высшего образования из федерального бюджета осуществляется фактически вне зависимости от соответствия структуры выпуска результатам трудоустройства выпускников (см. выше) и перспективным потребностям развития региона. Это заставляет региональные власти создавать собственные учебные заведения, ориентированные на удовлетворение перспективных потребностей социально-экономического развития региона и более полное соответствие рынкам труда. Кроме того, «собственное» учебное заведение позволяет местным и региональным властям выстраивать практически контрактные отношения со студентами (бесплатное образование в обмен на обязательство отработать определенное количество лет по специальности) по дефицитным, но низкооплачиваемым профессиям: учителя, государственные служащие. Решение этого вопроса можно было бы осуществить через вхождение региональных/муниципальных органов власти в состав учредителей государственных вузов, однако запрет многоучредительства, введенный дополнением к Закону «Об образовании», сделал это невозможным.

Образование комплексов «ссуз-вуз», «школа-вуз». Этот процесс приобретает все больший размах как реакция на определенные запросы, сформировавшиеся в обществе и в самой системе образования. Возрастающий разрыв между уровнем образования, обеспечиваемым средней школой и требованиями к абитуриентам, предъявляемыми высшими учебными заведениями, заставляет учеников и их родителей искать дополнительные гарантии получения высшего образования без высоких

⁶⁵ Данные по: Высшее образование в России. статистический ежегодник. Центр исследований и статистики науки.

расходов не репетиторов. Такие гарантии в большей или меньшей степени могут предоставить учебные заведения среднего общего или профессионального образования, интегрированные в высшее учебное заведение или связанное с ним долгосрочными договорными отношениями. Вузы через эти интеграционные процессы решают ряд задач: повышают для себя уровень подготовленности абитуриентов и стабилизируют набор, диверсифицируют свою деятельность, что является традиционной рыночной стратегией в условиях неопределенности, находят применение избыточному преподавательскому персоналу. Для ссузов такая интеграция - действенный способ повышения привлекательности предоставляемых ими образовательных услуг в условиях снижения интереса рынка к специалистам со средним профессиональным образованием.

Интеграция вузов одного региона/города в университетские комплексы. Этот процесс, активно поддерживаемый Министерством образования в течение ряда лет, к сожалению, не получил широкого развития. Можно назвать только единичные случаи успешной реализации, например, формирование в Новгороде Великом университета им. Ярослава Мудрого на базе нескольких учебных заведений высшего и среднего профессионального образования. Экономические выгоды такой интеграции на основе совместного использования материальной базы, оптимизации профессорско-преподавательского состава, экономии на управленческих и накладных расходах и т.д. очевидны. Однако в действующей схеме финансирования эти выгоды не выливаются в улучшение финансового состояния вузов. Негативные результаты такого объединения для руководства вузов - неизбежное при объединении сокращение численности управленческого персонала, включая высший уровень и ППС не компенсируются позитивными финансовыми последствиями (например, вузы не смогут использовать высвобожденные бюджетные средства на повышение заработной платы или пополнение библиотеки), что заставляет руководство вузов отказаться от данной, теоретически выгодной стратегии.

Диверсификация внутренней структуры вузов. Отмечавшееся выше снижение мобильности абитуриентов породило еще одну стратегию вузов - диверсификацию внутренней структуры, то есть расширение спектра образовательных услуг по составу специальностей и даже направлений.

Одним из показателей, характеризующих этот процесс, является динамика преобразования институтов (т.е. высших учебных заведений, осуществляющих подготовку в определенной области профессиональной деятельности) в университеты, в соответствии с Законом РФ «О высшем и послевузовском образовании», в высшие учебные заведения, которые реализуют образовательные программы высшего и послевузовского профессионального образования по широкому спектру специальностей. Если в 80-х годах число университетов оставалось стабильным (40), то в 90-е годы произошел скачкообразный рост этого показателя. Университетами классического типа (исключая технические, педагогические, сельскохозяйственные, строительные и прочие отраслевые университеты) являются 15% государственных вузов, причем только в 1996-1997 гг. было образовано по шесть таких учебных заведений. К началу 1997/98 учебного года по результатам государственной аттестации 44.1% государственных вузов получили статус университетов.

Этот процесс, несмотря на ряд негативных последствий, таких, как открытие новых специальностей и направлений без необходимого кадрового обеспечения (особенно это относится к социальным наукам), так или иначе явился ответом на изменившийся спрос рынков труда и населения.