

ОБРАЗОВАТЕЛЬНАЯ СРЕДА В НАЦИОНАЛЬНОМ И МИРОВОМ КОНТЕКСТАХ

Образование в Российской Федерации: проблемы и тенденции развития в начале XXI века

Т.Л. КЛЯЧКО

Статья посвящена основным тенденциям развития образования в Российской Федерации в 2000–2010 гг. Рассмотрено влияние демографического фактора на функционирование различных уровней образования – от дошкольного до высшего профессионального. Основное внимание уделено политике финансирования образования в последнее десятилетие, введению новой системы оплаты труда, а также важнейшим институциональным изменениям в данной сфере.

Ключевые слова: система образования, уровни образования, образовательные учреждения, финансирование образования; институциональные преобразования в образовании

Изменения в уровне образования населения и в системе образования

Российская Федерация является страной с высоким уровнем образования населения. По данным переписи 2002 г., лица, имеющие высшее (полное и неполное), а также среднее профессиональное образование составили 462 чел. на 1000 чел. в возрасте 15 лет и старше. По последней советской переписи 1989 г. этот показатель равнялся 322 чел. Число тех, кто имеет высшее и среднее профессиональное образование среди населения старше 15 лет, выросло с 1989 по 2002 г. в 1,4 раза. В 2009 г. удельный вес лиц с высшим образованием (включая послевузовское) среди занятого населения составил 28,2%, со средним профессиональным – 27,1%. Таким образом, среди занятых удельный вес лиц с высшим и средним профессиональным образованием достиг 55,3%, т.е. превысил половину. По показателю удельного веса лиц с высшим и послевузовским образованием в занятом населении Россия занимает четвертое место в мире, уступая только Норвегии, США и Нидерландам [Индикаторы образования 2007]. По числу студентов ВУЗов на 10 000 человек населения – 523 – Россия занимает второе место в мире после США. Если прибавить к ним студентов учреждений СПО (третичное образование по международной классификации), то получим 673 студента на 10 000 населения и мировое лидерство по данному показателю.

По индексу развития человеческого потенциала (ИРЧП), который рассчитывает ПРООН (UNDP), Россия в 2007 г. заняла 71 место в мире из 182 стран [Доклад о развитии человека 2009]. В значительной мере то, что Россия теперь входит в число стран с высоким уровнем человеческого потенциала, обусловлено достаточно высокими показателями образования населения, хотя решающим, конечно же, был рост в последние годы подушевого ВВП (таблица 1).

Таблица 1. Российская Федерация – Индекс развития человеческого потенциала 2007

ИРЧП	Ожидаемая продолжительность жизни при рождении, лет	Грамотность взрослого населения (% грамотных в возрасте 15 лет и старше)	Охват начальным, средним и высшим профессиональным образованием (%)	ВВП на душу (ППС US\$)
1. Норвегия (0,971)	1. Япония (82,7)	1. Грузия (100,0)	1. Австралия (114,2)	1. Лихтенштейн (85 382)
69. Санта Лючия (0,821)	116. Монголия (66,2)	9. Таджикистан (99,6)	49. Болгария (82,4)	53. Польша (15 987)
70. Албания (0,818)	117. Пакистан (66,2)	10. Казахстан (99,6)	50. Сейшелы (82,2)	54. Габон (15 167)
71. Российская Федерация (0,817)	118. Российская Федерация (66,2)	11. Российская Федерация (99,5)	51. Российская Федерация (81,9)	55. Российская Федерация (14 690)
72. Македония (0,817)	119. Соломоновы острова (65,8)	12. Туркменистан (99,5)	52. Мальта (81,3)	56. Сейнт Китс и Невис (14 481)
182. Нигер (0,340)	176. Афганистан (43,6)	151. Мали (26,2)	177. Джибути (25,5)	181. Конго (298)

Вместе с тем *таблица 1* показывает, что методология расчета ИРЧП вызывает определенные сомнения, т.к. «соседи» России по интегральному индексу – Албания (индекс чуть выше) и Македония (индекс чуть ниже) не воспринимаются как страны с высоким уровнем человеческого капитала. Кроме того, 9-е место Таджикистана по показателю грамотности взрослого населения при 11-м месте России также представляются не совсем адекватными. Тем не менее, из *таблицы 1* следует, что самой большой проблемой Российской Федерации является здоровье нации: ожидаемая продолжительность жизни россиян при рождении – 66,2 года (118-е место по этому показателю в мировом рейтинге) не дает возможность ей занять более высокие позиции по ИРЧП. Между тем состояние здоровья нации, в частности, высокий уровень смертности населения в трудоспособном возрасте в России – это, по большому счету, также проблемы образования или точнее сказать – его качества.

Демографический фактор вообще оказывает сильное влияние на показатели деятельности системы образования в России. Если в дошкольном образовании длительный спад контингентов закончился и даже наметилась некоторая тенденция роста числа детей, посещающих детские образовательные учреждения (*таблица 2*), то в общеобразовательных учреждениях число учащихся продолжает сокращаться (*таблица 3*), а в учебных заведениях начального профессионального образования процесс сокращения ускоряется: выраженное падение контингентов наблюдается здесь с 2004 г. (*таблица 4*). В среднем профессиональном образовании также наблюдается сокращение контингентов (*таблица 5*). В высшем образовании перелом наступил позже, чем в начальном и среднем профессиональном образовании – с 2009 г. (*таблица 7*).

Дошкольное образование

Таблица 2. Дошкольные образовательные учреждения

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Число дошкольных образовательных учреждений, тыс.	51,3	50,0	48,9	47,8	47,2	46,5	46,2	45,7	45,6
Численность воспитанников в дошкольных образовательных учреждениях, тыс. чел.	4263	4246	4267	4321	4423	4530	4713	4906	5105
Число дошкольных образовательных учреждений, имеющих группы кратковременного пребывания детей	–	–	2270	3241	3912	4172	4423	6355	4369
В них:									
число групп кратковременного пребывания детей	–	–	3258	4879	6150	7008	7852	8784	9235
численность воспитанников в группах кратковременного пребывания детей, тыс. чел.	–	–	34,6	48,3	60,9	70,7	80,9	92,4	101,8
Численность воспитанников, приходящихся на 100 мест в дошкольных образовательных учреждениях, чел.	81	83	86	88	92	95	99	105	105
Охват детей дошкольными образовательными учреждениями, в процентах от численности детей в возрасте 1–6 лет	55,0	56,3	57,4	57,6	57,7	57,3	58,3	59,2	59,4

Источник: Россия в цифрах. – М.: Росстат, 2010.

В дошкольном образовании с 2002 г. наблюдается рост числа воспитанников, который за семь лет составил 18,1% (рисунк 1).

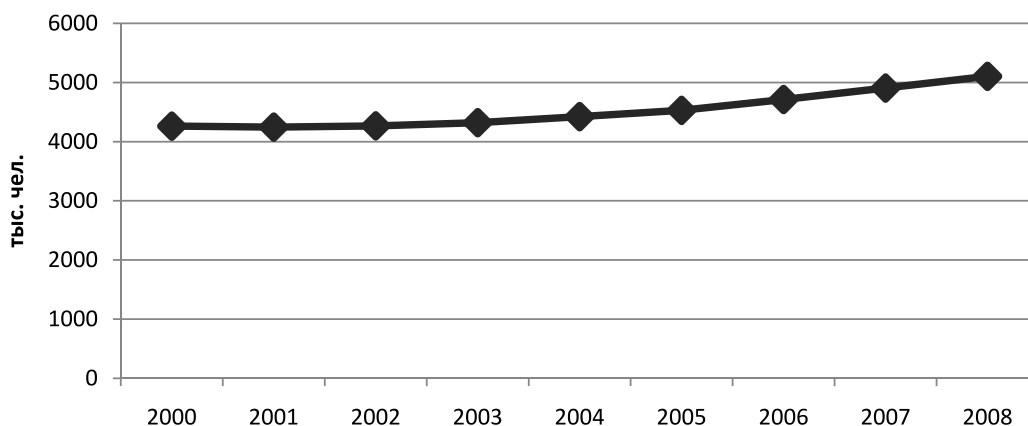


Рисунок 1. Динамика численности воспитанников учреждений дошкольного образования, тыс. чел.

Этот рост был обусловлен двумя причинами: с одной стороны, с конца 90-х гг. начинается рост числа рождений – с 9,0 родившихся на 1000 чел. населения до 10,2, что привело к увеличению контингентов ДОУ, с другой – вырос охват детей дошкольного возраста услугами дошкольных учреждений: с 55% в 2000 г. до 59,4% в 2008 г¹. Рост охвата во многом был следствием экономического подъема, когда увеличился спрос на работников и матери стали стремиться выйти на работу. Однако экономический кризис может привести к смене тенденции, поскольку для малообеспеченных семей потребление услуг детских дошкольных учреждений в первую очередь зависит от размера оплаты этих услуг и наличия льгот по оплате.

Вместе с тем охват детей 5–6 лет дошкольным образованием остается низким – он не превышает 70%, что привело в 2004 г. к постановке вопроса о введении в России предшколы, особенно для детей из малообеспеченных семей с целью их подготовки к обучению в общеобразовательной школе. Эта мера позволила бы выровнять стартовые условия для учащихся из разных доходных групп населения, повысить качество образования в начальной школе.

Общее образование

Таблица 3. Число общеобразовательных школ и численность учащихся и учителей в этих учреждениях (на начало учебного года, тыс. чел.)

	2000/ 2001	2002/ 2003	2003/ 2004	2004/ 2005	2005/ 2006	2006/ 2007	2007/ 2008	2008/ 2009	2009/ 2010
Число общеобразовательных учреждений – ВСЕГО	68804	67431	66207	64908	63174	61042	57993	55786	53102
<i>В том числе:</i>									
дневных	67063	65662	64466	63182	61497	59402	56408	54253	51657
из них:									
государственных и муниципальных	66428	64979	63759	62474	60771	58683	55711	53562	50977
негосударственных	635	683	707	708	726	719	697	691	680
государственных и муниципальных вечерних (сменных)	1741	1769	1741	1726	1677	1640	1585	1533	1445
Численность учащихся в общеобразовательных учреждениях – ВСЕГО	20554	18918	17798	16631	15631	14798	14174	13826	13690
<i>В том числе:</i>									
в дневных	20074	18440	17323	16168	15185	14373	13766	13437	13330
из них:									
в государственных и муниципальных	20013	18372	17254	16098	15113	14302	13695	13363	13258

¹ Последние доступные официальные данные.

в негосударственных	61	68	69	70	72	71	71	73	71
в государственных и муниципальных вечерних (сменных), включая обучавшихся заочно	480	478	475	463	446	425	408	389	360
Численность учителей в общеобразовательных, тыс. чел. учреждений – ВСЕГО	1767	1719	1684	1633	1594	1537	1485	1425	1308
В том числе:									
в государственных и муниципальных	1751	1701	1666	1614	1575	1518	1467	1407	1290*)
в негосударственных	16	18	18	19	19	19	18	18	18

Источник: Россия в цифрах. – М.: Росстат, 2010.

*) Рособразование

В последние годы различные меры по реструктуризации сети привели к существенному сокращению числа школ: с 2000/01 по 2009/10 учебные года количество школ уменьшилось почти на 15,7 тыс. Вплоть до 2007/08 учебного года число учащихся, приходящихся на одного учителя, сокращалось и в указанном учебном году составило 9,5 чел., однако в 2009/10 учебном году наблюдалось соотношение 10,5:1 (рисунок 2).

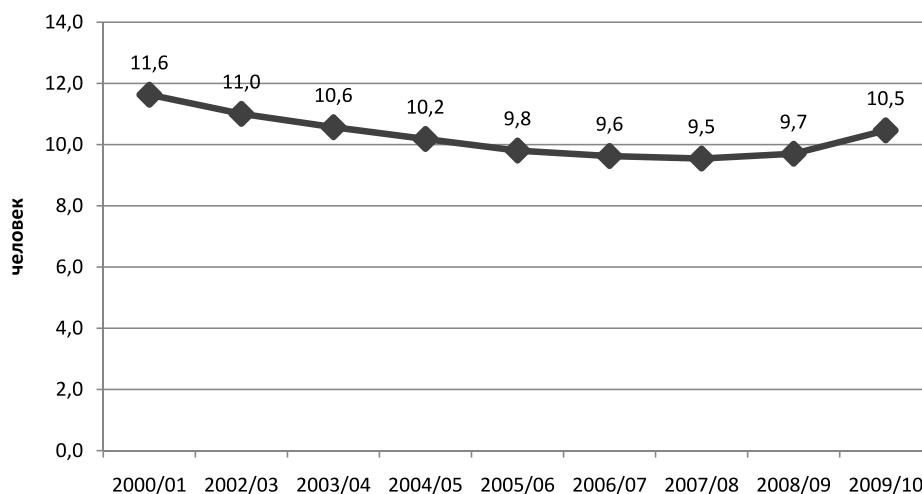


Рисунок 2. Динамика числа учащихся, приходящегося на 1 учителя общеобразовательной школы.

Источник: Рассчитано по данным Росстата и Рособразования.

Как можно видеть на рисунке 2, в 2010 г. по рассматриваемому показателю система общего образования вышла на уровень 2003/04 учебного года, не достигнув даже уровня 2000/01 учебного года: 11,6 учащихся на одного учителя.

Тем не менее, по европейским и американским меркам (что более существенно, т.к. США, также как и Россия – географически большая страна) данный уровень считается крайне низким (в качестве нормальных рассматриваются показатели 15:1 для начальной школы, 25:1 – для основной, 20:1 – для старшей) [Образование в странах с переходной экономикой 2002]. Соответственно, можно было бы сделать вывод, что действующая в России сеть школ нуждается в дальнейшей оптимизации. Однако этот процесс сталкивается с серьезными ограничениями как социального характера (особенно в дотационных регионах с высоким уровнем безработицы, когда высвобожденные учителя не могут найти другую работу), так и с проблемами, связанными с отсутствием дорог, малой плотностью населения (США имеют эффективную сеть школ, будучи, как уже отмечалось, большой страной именно благодаря хорошим дорогам).

Рост числа учащихся, приходящихся на одного учителя, с 9,5 до 10,5 в последние два года связывают с введением новой системы оплаты труда, а также с реализацией в 31 субъекте Российской Федерации комплексного проекта модернизации образования (КПМО) в рамках Приоритетного национального проекта «Образование» (ПНПО). Однако автору представляется, что дело не только в ПНПО, поскольку и в регионах, которые в него не входили, протекали схожие процессы [Типенко 2010, с. 18–25] (рисунок 3).

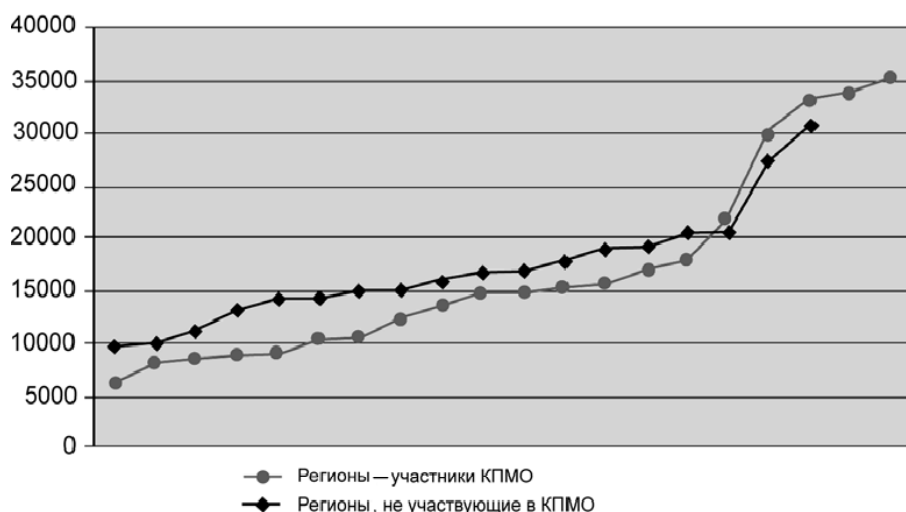


Рисунок 3. Средняя заработная плата на 01.11.2008 г. десяти процентов самых высокооплачиваемых учителей, тыс. руб.²

Вместе с тем следует отметить, что, несмотря на все усилия, предпринятые в этом направлении, уровень заработной платы работников общего образования в 2010 г. по сравнению со средним по экономике был практически таким же как и в 2005 г. Одновременно необходимо подчеркнуть, что в высокодотационных регионах, а также в регионах, в наибольшей степени затронутых экономическим кризисом, уровень заработной платы в общем образовании делал эту сферу конкурентоспособной по отношению к другим отраслям экономики (более подробно эти вопросы рассмотрены в разделе по финансированию образования).

² Аналогичная картина по данным Н.Г. Типенко наблюдалась и по 10% самых низкооплачиваемых учителей.

Начальное профессиональное образование

Таблица 4. Учреждения начального профессионального образования ¹⁾

	Число учреждений (на конец года)	Численность учащихся, тыс. человек	Принято учащихся, тыс. человек	Подготовлено (выпущено) квалифицированных рабочих ²⁾ , тыс. человек
Все учреждения начального профессионального образования				
1993	4273	1742	1007	922
1995	4166	1689	928	841
2000	3893	1679	845	763
2001	3872	1649	837	759
2002	3843	1651	842	745
2003	3798	1649	823	722
2004	3686	1604	783	708
2005	3392	1509	688	703
2006	3207	1413	630	680
2007	3169	1253	586	656
2008	2860	1115	541	605
2009	2644	1035	543	538
в том числе:				
дневные учреждения	2269	953	428	428
в них:				
отделения на базе основного общего образования	1922	740	266	270
отделения на базе среднего (полного) общего образования	1389	120	105	103
группы, в которых молодежь не получает среднего (полного) общего образования	1045	93	57	54
вечерние (сменные) и другие учреждения	375	82	115	110

¹⁾ По данным Рособразования.²⁾ В образовательных учреждениях начального, среднего и высшего профессионального образования, реализующих программу начального профессионального образования.

Источник: Россия в цифрах. – М.: Росстат, 2010.

Начальное профессиональное образование в последние годы рассматривается как один из наиболее проблемных секторов системы образования. При этом что в структуре занятых доля лиц, имеющих данный уровень образования, в 2005–2009 гг. была достаточно стабильной – 17–19%, тем не менее, в экономике весьма остро ощущалась и ощущается до сих пор нехватка квалифицированных рабочих кадров, что было характерно даже для периода экономического кризиса. Привлечение мигрантов (в том числе нелегальных) данной проблемы не решает, поскольку последние, в основном, используются на местах тяжелого, неквалифицированного труда.

Постепенно крупный бизнес стал фактически включать необходимые ему учебные заведения НПО в свои структуры, вкладывать значительные средства в подготовку рабочих. Однако подобная политика не могла быть реализована предприятиями среднего и особенно малого бизнеса ввиду отсутствия необходимых финансовых ресурсов. Кроме того, подростки, оканчивающие учебные заведения НПО в возрасте 17–18 лет, практически сразу уходят служить в армию, и как следствие у обучающихся отсутствует какая-либо мотивации к полноценной учебе, к получению востребованной рынком труда профессии. Как показывают социологические исследования [Беляков и др. 2006], образовательные устремления выпускников системы НПО имеют следующий вид (рисунок 4):

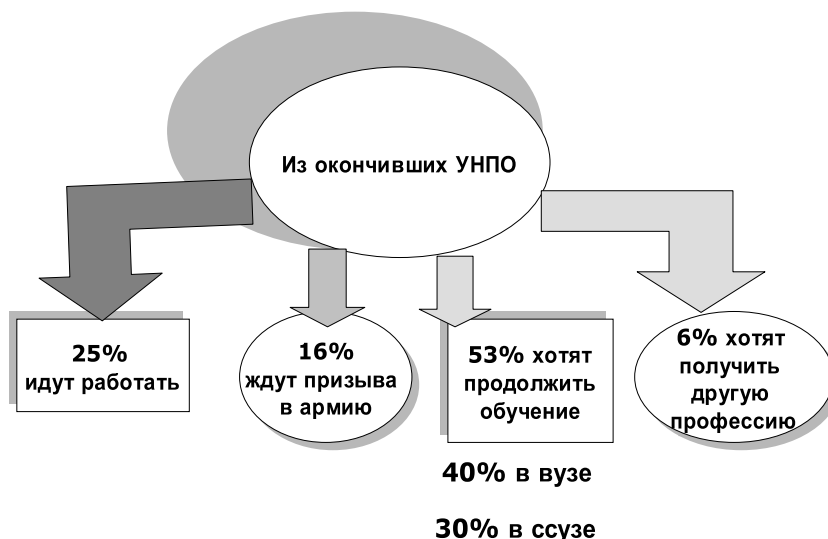


Рисунок 4. Образовательные устремления выпускников учебных заведений НПО

Таким образом (как следует из рисунка 4) в настоящий момент эффективность деятельности учебных заведений НПО весьма низкая: только 25% окончивших идут работать по полученной профессии, остальные либо стремятся продолжить образование, либо ждут призыва в армию, даже не пытаясь трудоустроиться.

В целом работодатели выражают недовольство как личностными качествами подготовленных в системе НПО кадров, так и уровнем их квалификации [Аврамова, Гурков, Карпухина, Левинсон, Михайлюк, Полушкина, Стучевская 2006] (рисунок 5).

Таким образом, можно сделать вывод, что проблемы развития начального профессионального образования уже в ближайшие годы могут стать серьезным препятствием на пути модернизации России, ее стабильного экономического развития.

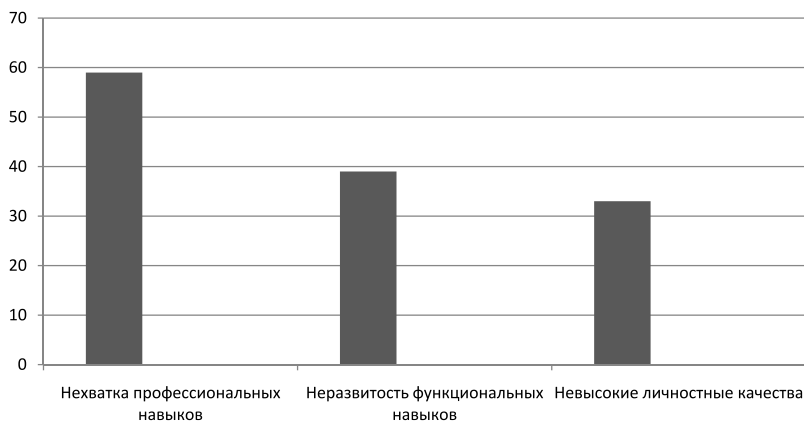


Рисунок 5. Основные недостатки выпускников системы НПО
(по мнению работодателей)

Среднее профессиональное образование

В среднем профессиональном образовании по сравнению с НПО ситуация иная (таблица 5)

Таблица 5. Учебные заведения среднего профессионального образования
(на начало учебного года)

	2000/ 2001	2002/ 2003	2003/ 2004	2004/ 2005	2005/ 2006	2006/ 2007	2007/ 2008	2008/ 2009	2009/ 2010
Число образовательных учреждений – ВСЕГО	2703	2816	2809	2805	2905	2847	2799	2784	2866
<i>В том числе:</i>									
государственных и муниципальных	2589	2626	2627	2637	2688	2631	2566	2535	2564
негосударственных	114	190	182	168	217	216	233	249	302
Численность студентов – ВСЕГО, тыс. чел.	2361	2586	2612	2600	2591	2514	2408	2244	2142
<i>В том числе в учебных заведениях:</i>									
государственных и муниципальных	2309	2489	2502	2504	2473	2389	2288	2136	2052
из них обучалось на отделениях:									
очных	1698	1808	1843	1878	1888	1836	1749	1615	1535
очно-заочных (вечерних)	87	85	81	76	67	60	55	51	52
заочных	519	589	571	542	510	483	472	459	453

экстернат	5	7	7	8	8	10	12	12	13
негосударственных	52	97	110	96	118	125	120	108	90
из них обучалось на отделениях:									
очных	24	48	61	55	73	75	73	63	54
очно-заочных (вечерних)	7	11	6	5	4	4	4	2	2
заочных	21	37	43	34	40	45	39	40	32
экстернат	1	2	1	1	2	2	3	2	2
На 10 000 человек населения приходилось студентов средних специальных учебных заведений	162	179	182	181	181	177	170	158	151
в том числе государственных и муниципальных	158	172	174	174	173	168	161	151	145
Численность преподавателей в средних специальных учебных заведениях, тыс. человек:	130,8	143,3	146,4	145,4	150,8	148,0	148,2	146,4	146,2
государственных и муниципальных ¹⁾	129,5	134,2	135,6	137,1	140,4	136,4	137,2	135,4	136,3
негосударственных ²⁾	1,3	9,1	10,8	8,3	10,4	11,6	11,0	11,0	9,9

¹⁾ Штатный персонал.

²⁾ Общая численность преподавателей, включая работавших на условиях штатного совместительства.

Источник: Россия в цифрах. – М.: Росстат, 2010.

С одной стороны, также как и в начальном профессиональном образовании, в СПО все последние годы наблюдается резкое снижение контингентов. По данным Росстата, в 2004 г. впервые за 10 лет прием в государственные и муниципальные учебные заведения среднего профессионального образования существенно сократился. В период с 2005 г. по 2009 г. эта тенденция в связи с демографическим спадом в соответствующих возрастах еще более усилилась: прием в учреждения среднего профессионального образования сократился более чем на 22% (рисунок 6).

Вместе с тем в 2009 г. начало расти число учреждений СПО, увеличившись по сравнению с предыдущим годом на 82 учебных заведения. При этом данная тенденция была характерна как для государственного, так и негосударственного секторов, несмотря на то, что численность обучающихся снижалась в обоих сегментах. Число государственных и муниципальных учреждений среднего профессионального образования увеличилось на 29, негосударственных – на 53 учебных заведения. Пока еще рано оценивать данное явление, но возможно, рост числа учреждений СПО стал ответом на полномасштабное введение Единого государственного экзамена (ЕГЭ). Те учащиеся школ, которые считают, что у них нет хороших шансов получить высокие результаты на ЕГЭ, теперь идут в учреждения СПО, чтобы по их окончании, не сдавая Единого экзамена, поступить в ВУЗ, а это в свою очередь привело к созданию СПО при ВУЗах. Таким образом, стали формироваться, с одной стороны, пути поступления в ВУЗ в обход ЕГЭ, а с другой, – эта ситуация еще раз показывает, что СПО стало по сути дела транзитным

уровнем профессионального образования. Действительно, как показывают социологические исследования, из 76% выпускников учебных заведений СПО, считающих целесообразным продолжить учебу, 91% – собираются поступать в ВУЗ, что составляет почти 70% от общего числа окончивших [Беляков и др. 2006].

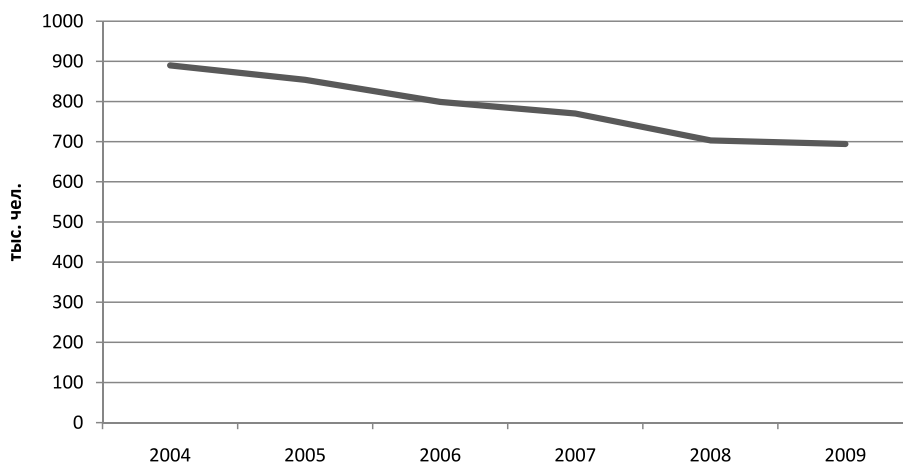


Рисунок 6. Динамика приема студентов в учебные заведения среднего профессионального образования в 2004–2009 гг.

Следует отметить, что до последнего времени для выпускников, окончивших среднюю школу (11 классов), выбор в пользу учебных заведений НПО и СПО был крайне проблематичен: практически для всех магистральным являлся путь в ВУЗ независимо от региона проживания (таблица 6).

Таблица 6. Образовательные притязания старшеклассников и их родителей в зависимости от региона проживания

Регион проживания	Образовательные притязания (число респондентов, %)						
	Как получить	Общее среднее	НПО	СПО	ВПО	Ученая степень	Всего
Москва	6,8	0,0	0,4	10,0	80,0	2,8	100
Нижний Новгород	16,0	0,8	1,2	10,4	70,8	0,8	100
Вологда	12,8	0,5	0,5	11,2	72,9	2,1	100
Иваново	3,2	0,8	0,4	8,0	86,7	0,8	100
В целом по выборке	9,5	0,5	0,6	9,8	78,0	1,6	100

Источник: Исследование ИСЭПН 2007 г. (автор Е.М. Аврамова)

Таблица 6 свидетельствует: для окончивших 11 классов и их родителей выбор в пользу учебного заведения НПО находился в пределах 1%, для учебных заведений СПО – в пределах 10%. Обращает на себя внимание и тот в факт, что в Иваново, центре высокодотационного региона, ориентация на получение высшего образования была даже выше, чем у московских школьников. Можно предположить, что это связано с желанием за счет получения высшего образования вырваться из неблагоприятной экономической ситуации.

Высшее профессиональное образование

В системе высшего профессионального образования в 2000–2009 гг. произошли следующие изменения (таблица 7):

Таблица 7. Высшие учебные заведения (на начало учебного года)

	2000/ 2001	2002/ 2003	2003/ 2004	2004/ 2005	2005/ 2006	2006/ 2007	2007/ 2008	2008/ 2009	2009/ 2010
Число высших учебных заведений – ВСЕГО	965	1039	1044	1071	1068	1090	1108	1134	1114
В том числе:									
государственных и муниципальных	607	655	652	662	655	660	658	660	662
негосударственных	358	384	392	409	413	430	450	474	452
Численность студентов – ВСЕГО, тыс. чел.	4741	5948	6456	6884	7064	7310	7461	7513	7419
В том числе в учебных заведениях:									
государственных и муниципальных	4271	5229	5596	5860	5985	6133	6208	6215	6136
из них обучалось на отделениях:									
очных	2442	2862	3010	3144	3195	3251	3241	3153	3017
очно-заочных (вечерних)	259	299	302	300	300	291	280	269	253
заочных	1519	1973	2165	2279	2348	2443	2532	2637	2710
экстернат	51	95	120	137	142	147	155	156	155
негосударственных	471	719	860	1024	1079	1177	1253	1298	1283
из них обучалось на отделениях:									
очных	183	242	267	290	313	331	331	304	263
очно-заочных (вечерних)	44	47	50	61	71	81	72	74	71
заочных	243	427	539	663	684	753	835	904	929
экстернат	1	3	4	10	11	12	14	16	21

На 10 000 человек населения приходилось студентов высших учебных заведений, человек	324	410	448	480	495	514	525	529	523
В том числе государственных и муниципальных	292	361	388	408	419	431	437	438	432
Численность профессорско-преподавательского персонала в высших учебных заведениях, тыс. человек:									
государственных и муниципальных ¹⁾	265,2	291,8	304,0	313,6	322,1	334,0	340,4	341,1	342,7
негосударственных ²⁾	42,2	47,8	50,1	50,7	65,2	75,0	78,8	63,4	54,8

¹⁾ Штатный персонал.

²⁾ Общая численность преподавателей, включая работавших на условиях штатного совместительства.

Источник: Россия в цифрах. – М.: Росстат, 2010.

Прием в высшие учебные заведения стал уменьшаться только в 2008/09 учебном году: в государственных и муниципальных ВУЗах он снизился на 21,3 тыс. человек (на 1,5%), в основном за счет студентов, принятых на дневную форму обучения, сокращение приема на которую составило 47,7 тыс. человек, или 6,7%. При этом численность принятых на заочную форму обучения в 2008 г. увеличилась на 29,8 тыс. студентов, или на 5,1%. В негосударственном секторе прием сократился на 18,7 тыс. чел.

В 2009/10 учебном году данная тенденция стала еще более выраженной – в государственные и муниципальные ВУЗы прием сократился на 33 тыс. чел., при этом на очную форму обучения он снизился на 20 тыс. чел., на вечернюю – на 8 тыс. чел., а на заочную – на 5 тыс. чел.

Вместе с тем, несмотря на происходящее сокращение, прием в ВУЗы продолжал стабильно превышать число выпускников средних школ (рисунок 7).

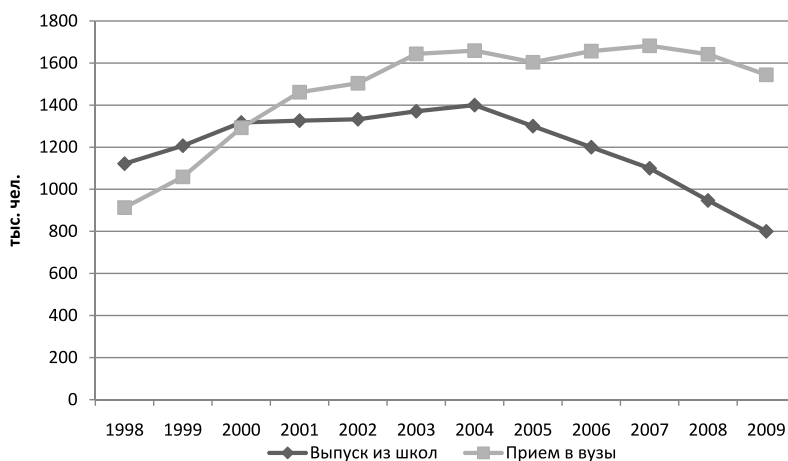


Рисунок 7. Прием в ВУЗы и выпуск из средних школ

Источник: Россия в цифрах. – М.: Росстат, 2010.

Боле того, разрыв между числом выпускников школ и числом принятых на первый курс ВУЗов не только не сокращается, но и продолжает расти (рисунок 8).

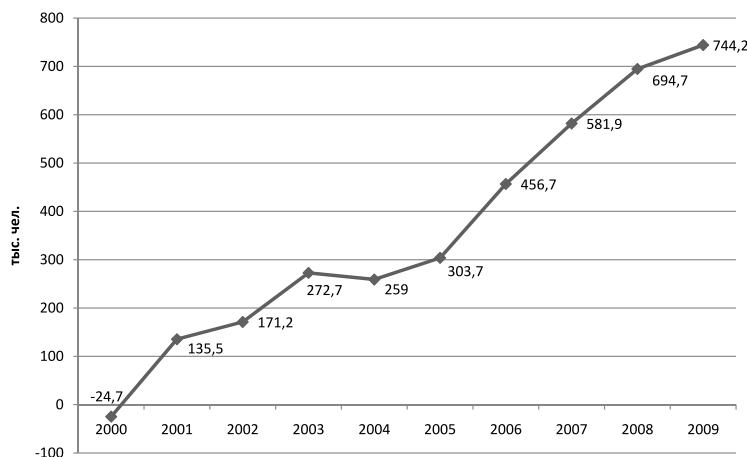


Рисунок 8. Превышение приема в ВУЗы над выпусками из школ

Источник: Россия в цифрах. – М.: Росстат, 2010.

Указанное превышение обусловлено тем, что все больше выпускников образовательных учреждений НПО и СПО поступают в ВУЗы. Можно предположить, что ухудшающаяся для ВУЗов демографическая ситуация будет и дальше способствовать тому, что они будут все охотнее принимать к себе тех, кто закончил ПТУ и ССУЗы.

В целом можно заключить, что ВУЗы начали сталкиваться с новой для себя ситуацией, хотя многие процессы еще по инерции развиваются по старой схеме. Особенно сильно демографический спад сказался на негосударственном секторе высшего образования, хотя и для государственных (муниципальных) ВУЗов он стал более ощутимым: в этом секторе вырос удельный вес заочной формы обучения, в то время как вечерняя форма продолжила терять студентов. Пока еще сохраняется превалирование платных студентов как в контингенте, так и в приеме в государственные и муниципальные ВУЗы, но сокращение платного приема было более выраженным по сравнению с бюджетным. Здесь, конечно же, свою роль сыграл экономический кризис, когда резкое снижение бюджетного приема могло вызвать негативную реакцию населения, особенно при переходе ЕГЭ в штатный режим. И было сделано все, чтобы избежать в общественном сознании увязки введения полномасштабного ЕГЭ с уменьшением числа бюджетных мест в государственных и муниципальных ВУЗах, т.е. с сокращением доступности бесплатного высшего образования (таблица 8).

Вместе с тем необходимо отметить, что несмотря на изменение демографической ситуации, с одной стороны, и происходящие организационные изменения (например, введение ЕГЭ), с другой, доля бюджетного приема в государственные и муниципальные ВУЗы с 2000 г. по 2009 г. постоянно снижалась – с 51,5% до 41,1%, однако в 2010 г. она немного повысилась – до 42,1%. В абсолютных цифрах динамика бюджетного и платного приемов в государственные и муниципальные ВУЗы представлена на рисунке 9.

Таблица 8. Динамика приема в государственные и негосударственные ВУЗы в 2000/01–2009/10 учебных годах (на начало учебного года)

Годы	Государственные и муниципальные ВУЗы			Негосударственные ВУЗы
	Всего	Бюджетный прием	Платный прием	
2000/01	1140,3	586,8	553,5	152,2
2001/02	1263,5	587,9	675,6	198,2
2002/03	1299,9	608,0	691,9	204,0
2003/04	1411,7	622,6	789,1	231,7
2004/05	1384,5	628,6	755,9	274,5
2005/06	1372,5	613,5	759,0	268,0
2006/07	1376,7	585,3	791,4	280,9
2007/08	1384,0	568,8	815,2	297,6
2008/09	1363,0	561,3	801,4	279,0
2009/10	1329,6	559,8	769,8	215,0

Источник: Россия в цифрах. – М.: Росстат, 2010.

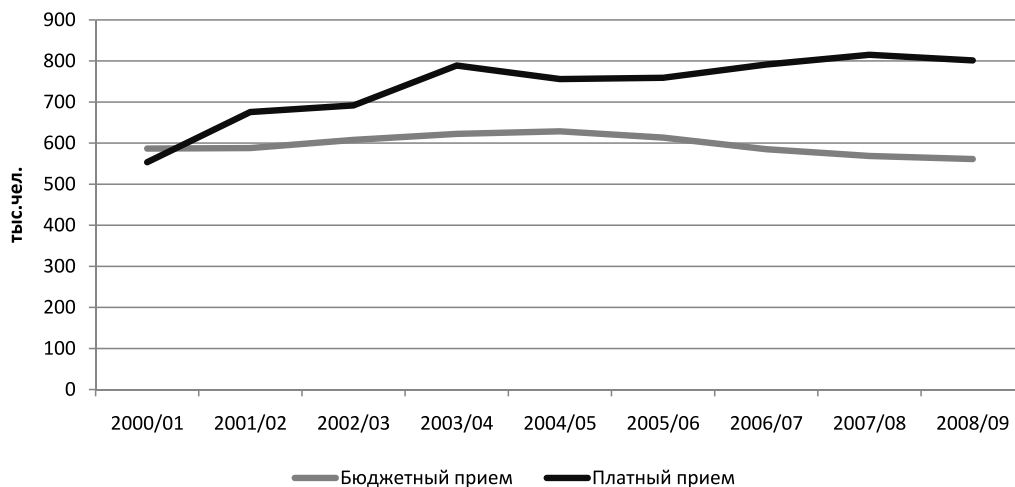


Рисунок 9. Динамика бюджетного и платного приемов в государственные и муниципальные ВУЗы в 2000/01 –2009/10 учебных годах

Источник: Россия в цифрах. – М.: Росстат, 2010.

Следует отметить, что в высшем образовании до последнего времени явно или неявно преобладала идея обеспечения доступности, под которую оформлялись все организационно-экономические механизмы. Расширение доступности, особенно за счет студентов, платящих за свое обучение, решало для ВУЗов еще одну проблему: компенсировало – до 2005 г. – острую нехватку бюджетных средств. Однако после того, как формально задача обеспечения доступности была решена – Россия перешла фактически ко всеобщему высшему образованию – в полной мере встал вопрос о качестве подготовки специалистов³. Представляется, что в ближайшей перспективе именно задача повышения качества начнет формировать требования к изменению экономики высшей школы. Все отчетливее встает вопрос о доступности именно качественного высшего образования для различных слоев и групп населения. Однако как показал опыт последних лет, государственные высшие учебные заведения в своей массе к такому изменению задач пока не готовы. Возможно, именно этим объясняется стремление выделить в высшем образовании некую подсистему (федеральные университеты, национальные исследовательские университеты, инновационные ВУЗы), которая должна стать локомотивом перемен. И именно в эту подсистему должны быть направлены основные бюджетные средства. Такая политика может быть расценена как негласное признание провала попытки модернизировать систему высшего образования целиком. Новая стратегия состоит в том, чтобы выделить наиболее жизнеспособные элементы, сосредоточив на них основные усилия (в том числе финансовые) по превращению этих ВУЗов в высшие учебные заведения высокого (в идеале – мирового) уровня. После того, как эта задача будет решена (если она будет решена), можно будет перейти к вопросам трансформации остальных высших учебных заведений. В значительной мере этому подходу отвечает и стремление (явное со стороны Минфина) передать значительную часть ВУЗов в ведение субъектов Российской Федерации, обосновывая это тем, что их деятельность ориентирована, прежде всего, на региональные потребности (педагогические ВУЗы, ВУЗы культуры и т.п.).

Политика финансирования образования

Динамика общих расходов на образование

С 2000 г. по 2003 г. доля бюджетных расходов на образование в ВВП увеличилась с 2,9% до 3,8%, а затем начинается ее постепенная стабилизация при росте абсолютных объемов. В 2009 г. расходы консолидированного бюджета на образование выросли на 7,1% по сравнению с 2008 г. в то время как валовой внутренний продукт (ВВП) сократился на 7,9%. Это привело к росту доли бюджетных расходов на образование в ВВП до 4,6%. В 2010 г. эта доля несколько снизилась (таблица 9).

Частные расходы на образование в России в статистике фиксируются как «Объем платных услуг системы образования» с учетом оценки скрытой и неформальной деятельности. Динамика объема платных услуг системы образования показывает их стабильный рост, причем его темпы до последнего времени были сопоставимы с темпами роста бюджетных расходов на образование (таблица 10).

³ В последние годы требование повышения качества высшего образования все активнее звучит как требование работодателей.

Таблица 9. Бюджетные расходы на образование в 2004–2010 гг.

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010* (план на 01.02.2010)	2010** (план на 01.07.2010)
Консолидированный бюджет на образование, млрд руб.	593,2	801,8	1033,3	1342,3	1664,2	1783,5	1745,6	1843,5
• <i>Федеральный бюджет на образование</i>	121,6	162,1	201,6	278,5	354,9	418,0	401,1	415,0
• <i>Консолидированные бюджеты субъектов РФ на образование</i>	471,6	628,6	831,7	1063,8	1309,3	1365,5	1344,5	1428,5
Доля расходов консолидированного бюджета на образование в ВВП, %	3,5	3,7	3,9	4,1	4,1	4,6	4,0	4,3
• <i>Федеральный бюджет на образование</i>	0,7	0,8	0,8	0,8	0,8	1,1	0,9	1,0
• <i>Консолидированные бюджеты субъектов РФ на образование</i>	2,8	2,9	3,1	3,3	3,3	3,5	3,1	3,3
Доля расходов на образование в консолидированном бюджете РФ, %	12,7	11,8	12,3	11,9	11,8	11,1	11,2	11,2
Доля расходов на образование федерального бюджета в расходах консолидированного бюджета РФ, %	2,6	2,4	2,4	2,5	2,5	2,6	2,6	2,5
Доля расходов на образование консолидированных бюджетов субъектов РФ в расходах консолидированного бюджета РФ, %	10,1	9,4	9,9	9,4	9,3	8,5	8,6	8,7

* Сводная бюджетная роспись с учетом внесенных изменений на 01.02.2010 г.

** Сводная бюджетная роспись с учетом внесенных изменений на 01.07.2010 г.

Источник: Россия в цифрах. – М.: Росстат, 2010. Федеральное казначейство (www.roskazna.ru)

Таблица 10. Объем платных услуг системы образования в 2000–2006 гг.

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Объем платных услуг системы образования, млрд руб.	41,5	56	72,9	95,4	118,7	147	189,6	231,7	281,2	306,0
% к ВВП	0,6	0,6	0,7	0,7	0,7	0,7	0,7	0,7	0,7	0,8

Источник: Россия в цифрах. – М.: Росстат, 2010.

Сравнительная динамика роста бюджетных расходов на образование и платных услуг представлена на рисунке 10.

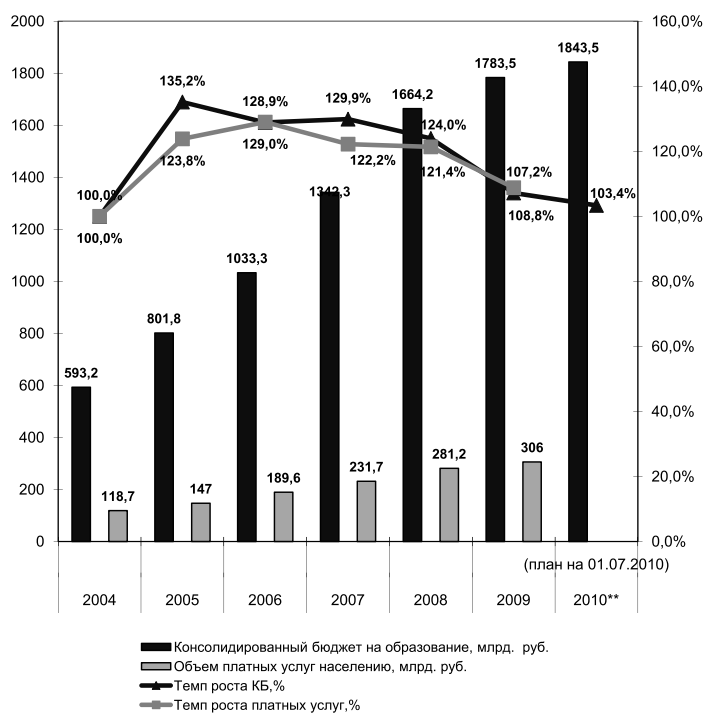


Рисунок 10. Динамика бюджетных расходов и платных услуг на образование в 2000–2009 (2010) гг.

Источник: Россия в цифрах. – М.: Росстат, 2010. Федеральное казначейство (www.goskazna.ru)

Динамика бюджетных расходов на образование

Распределение бюджетных расходов по уровням образования в 2004–2010 гг. имело следующий вид (таблица 11):

Таблица 11. Объем и структура расходов консолидированного бюджета на образование по уровням образования в 2004–2010 гг.

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010* (план на 01.07)
КОНСОЛИДИРОВАННЫЙ БЮДЖЕТ НА ОБРАЗОВАНИЕ, млрд руб.	<u>593,4</u>	<u>801,8</u>	<u>1036,4</u>	<u>1342,3</u>	<u>1664,2</u>	<u>1783,5</u>	1843,5
Дошкольное образование (ДО), млрд руб.	91,7	113	145,3	189,7	254,5	287,5	312,6
Доля расходов на ДО в консолидированном бюджете на образование, %	15,5	14,1	14,0	14,1	15,3	16,1	17,0

Доля расходов на ДО в ВВП, %	0,54	0,52	0,54	0,57	0,61	0,74	0,72
Темпы роста бюджетных расходов на ДО, %	–	123,2	128,6	130,6	134,2	113,0	108,7
Общее образование (ОО), млрд руб.	298,1	356	475,9	599	737,1	795,7	817,7
Доля расходов на ОО в консолидированном бюджете на образование, %	50,2	44,4	45,9	44,6	44,3	44,6	44,4
Доля расходов на ОО в ВВП, %	1,75	1,65	1,77	1,80	1,78	2,04	1,89
Темпы роста бюджетных расходов на ОО, %	–	119,4	133,7	125,9	123,1	108,0	102,8
Начальное профессиональное образование (НПО), млрд руб.	35,6	39,4	47,4	57,6	65,5	66,8	63,1
Доля расходов на НПО в консолидированном бюджете на образование, %	6,0	4,9	4,6	4,3	3,9	3,7	3,4
Доля расходов на НПО в ВВП, %	0,20	0,18	0,17	0,17	0,16	0,17	0,15
Темпы роста бюджетных расходов на НПО, %	–	110,7	120,3	121,5	113,7	102,0	94,5
Среднее профессиональное образование (СПО), млрд руб.	30,5	43,3	55,3	70,4	93,9	102,2	101,1
Доля расходов на СПО в консолидированном бюджете на образование, %	5,1	5,4	5,3	5,2	5,6	5,7	5,5
Доля расходов на СПО в ВВП, %	0,18	0,20	0,21	0,21	0,23	0,26	0,23
Темпы роста бюджетных расходов на СПО, %	–	142,0	127,7	127,3	133,4	108,8	98,9
Высшее и послевузовское профессиональное образование, млрд руб.	76,9	125,9	169,9	240,2	294,6	347,2	357,5
Доля расходов на высшее и послевузовское профессиональное образование в консолидированном бюджете на образование, %	13,0	15,7	16,4	17,9	17,7	19,5	19,4
Доля расходов на ВПО в ВВП, %	0,45	0,58	0,63	0,72	0,71	0,89	0,83
Темпы роста бюджетных расходов на ВПО, %	–	163,7	134,9	141,4	122,6	117,9	103,0

Источник: Федеральное казначейство (www.roskazna.ru)

* Сводная бюджетная роспись с учетом внесенных изменений на 01.07.2010 г.

Как следует из *таблицы 11*, доли бюджетных расходов на начальное и среднее профессиональное образование в ВВП в 2004–2009 гг. оставались стабильными. Доля бюджетных расходов на дошкольное образование за рассматриваемый пе-

риод выросла практически на треть. Правда, основной рост данного показателя приходится на 2009 г., когда ВВП России значительно снизился. Что касается доли бюджетных расходов на общее образование в ВВП, то она увеличивалась, хотя и незначительно. А вот доля расходов в ВВП на высшее и послевузовское профессиональное образование весь период стабильно росла, увеличившись с 0,45% ВВП в 2004 г. до 0,89% ВВП в 2009 г., т.е. фактически удвоилась.

В 2004–2010 гг. в консолидированном бюджете на образование доля расходов на дошкольное образование росла (также как и в ВВП), в то время как на общее образование оставалась по сути дела неизменной. В этот же период времени доля расходов на начальное профессиональное (НПО) в консолидированном бюджете на образование постоянно снижалась, что в значительной мере может быть объяснено интеграцией части учреждений НПО и СПО, переданных в ведение субъектов Российской Федерации.

Доля расходов на среднее профессиональное образование (СПО) в консолидированном бюджете на образование весь период была достаточно стабильной, а в последние годы даже демонстрировала небольшую тенденцию к росту.

Что касается доли расходов на высшее и послевузовское профессиональное образование в консолидированном бюджете на образование, то она заметно выросла в период с 2004 г. по 2007 г. – с 13,0% до 17,9%, затем в 2008 г. немного снизилась до 17,7%, а в 2009 г. заметно повысилась до 19,4% и сохранилась на этом уровне в 2010 г.

В целом, можно сделать вывод, что, начиная с 2004 г., бюджетные расходы на образование в значительной мере перераспределялись в пользу высшего и послевузовского профессионального образования, что было обусловлено не столько изменением численности студентов, обучающихся на бюджетной основе (таблица 12), сколько структурными изменениями в системе высшего образования и стремлением догнать по показателям удельного финансирования (финансирования в расчете на одного студента) страны, входящие в Организацию экономического сотрудничества и развития (ОЭСР), с тем чтобы повысить конкурентоспособность российского высшего образования на мировом образовательном рынке.

Таблица 12. Динамика бюджетного контингента студентов в 2004–2009 гг.

	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Численность студентов, обучающихся за счет бюджетных средств (на начало учебного года) – ВСЕГО	3002,3	3002,8	2989,4	2931,7	2858,6	2763,9
В том числе за счет средств:						
федерального бюджета	2922,6	2924,6	2911,5	2859,8	2791,6	2691,1
бюджетов субъектов Российской Федерации	72,1	70,8	72,2	68,3	63,3	69,7
местных бюджетов	7,6	7,4	5,7	3,6	3,7	3,1

Источник: Россия в цифрах. – М.: Росстат, 2010.

По уровням профессионального образования динамика бюджетных расходов в расчете на одного учащегося (студента) приведенного контингента в 2000–2010 гг. представлена на рисунке 11.

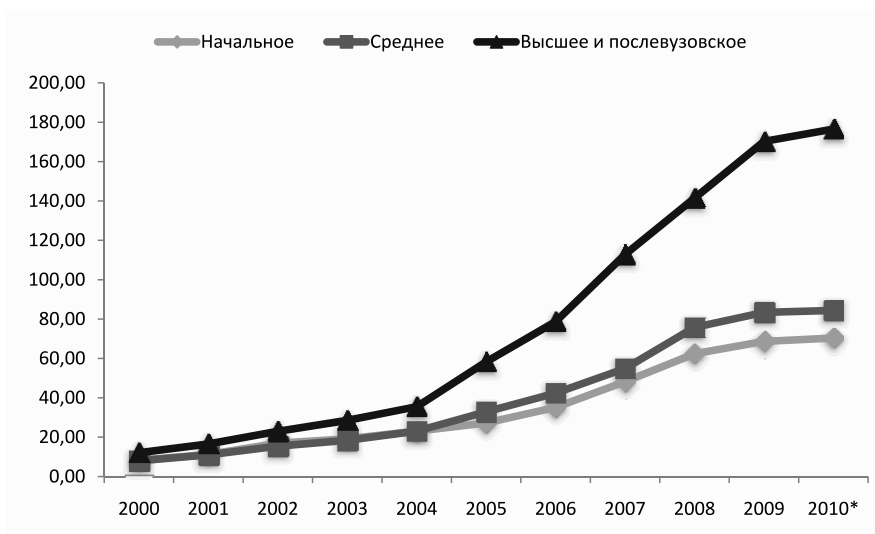


Рисунок 11. Бюджетные расходы в расчете на 1 учащегося (студента) учреждений профессионального образования в 2000–2010 гг. (тыс. руб.).

Источник: рассчитано по данным Федерального казначейства, Минфина России, Росстата (рисунок предоставлен Г.А. Анрущакон, ГУ-ВШЭ)

Высшее и послевузовское профессиональное образование являются федеральной зоной ответственности, поэтому в расходах *федерального бюджета на образование* расходы именно на этот уровень занимали и занимают главенствующее место (таблица 13).

Таблица 13. Расходы федерального бюджета на образование в 2000–2010 гг.

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010*	2010**	2010***
Расходы федерального бюджета на образование, млрд руб.	121,6	160,5	201,6	278,0	336,1	418,0	386,4	401,0	415,0
Расходы федерального бюджета на высшее и послевузовское профессиональное образование, млрд руб.	72,1	117,0	159,9	221,5	280,2	347,2	316,2	329,9	343,2
Доля расходов федерального бюджета на образование в ВВП, %	0,7	0,7	0,8	0,8	0,8	1,1	0,9	0,9	1,0
Доля расходов федерального бюджета на высшее и послевузовское профессиональное образование в ВВП, %	0,4	0,5	0,6	0,6	0,6	0,9	0,7	0,8	0,8

Доля расходов на образование в расходах федерального бюджета, %	4,9	4,6	4,7	4,2	4,8	4,3	3,9	4,1	4,2
Доля расходов на высшее и послевузовское профессиональное образование в расходах федерального бюджета, %	2,8	3,2	3,6	3,3	3,8	3,6	3,2	3,3	3,5

* 308-ФЗ «О федеральном бюджете на 2010 год и на плановый период 2011 и 2012 годов»

** Сводная бюджетная роспись с учетом внесенных изменений на 01.02.2010 г.

*** Сводная бюджетная роспись с учетом внесенных изменений на 01.07.2010 г.

Источник: Федеральное казначейство (www.roskazna.ru), Минфин России (www.minfin.ru)

Вместе с тем следует учитывать, что реальные бюджетные расходы на профессиональное образование в 2004–2010 гг. были существенно ниже номинальных (рисунки 12–14)⁴.

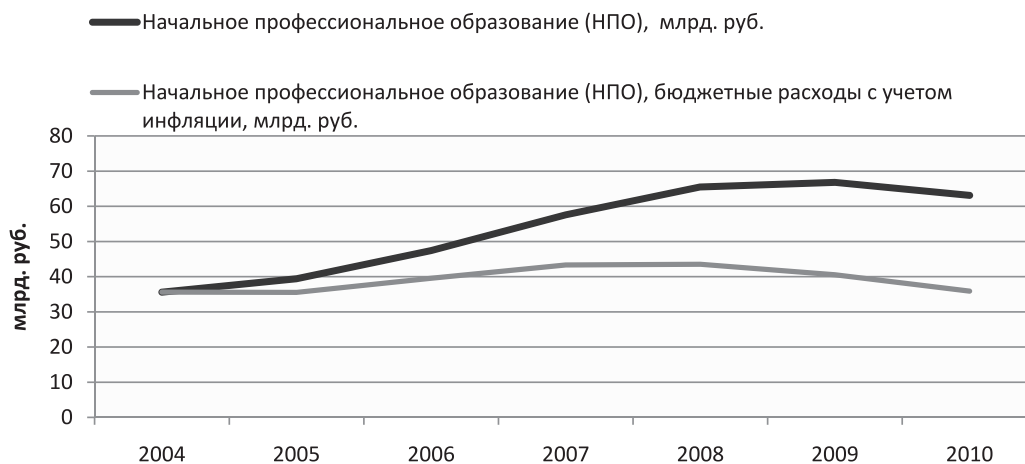


Рисунок 12. Динамика номинальных и реальных бюджетных расходов на начальное профессиональное образование в 2004–2010 гг.

(консолидированный бюджет, 2010 г. – сводная бюджетная роспись с учетом внесенных изменений на 01.07.2010 г.)

Источник: рассчитано по данным Федерального казначейства (www.roskazna.ru) и Росстата (www.rosstat.ru)

⁴ Реальные расходы на дошкольное и общее образование также были существенно ниже номинальных. Но мы делаем акцент на бюджетных расходах на профессиональное образование, поскольку модернизацию экономики России связывают, прежде всего, с изменениями в профессиональной области образования, хотя без изменений на других уровнях образования вряд ли удастся добиться успеха в данной области.

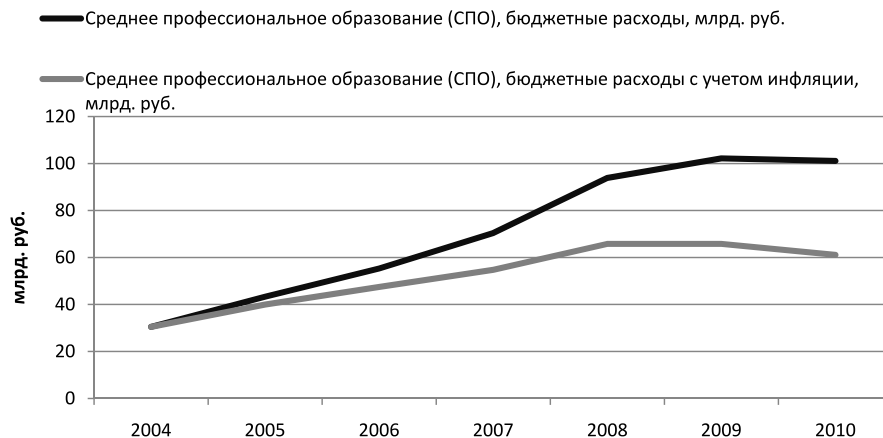


Рисунок 13. Динамика номинальных и реальных бюджетных расходов на среднее профессиональное образование в 2004–2010 гг.

(консолидированный бюджет, 2010 г. – сводная бюджетная роспись с учетом внесенных изменений на 01.07.2010 г.)

Источник: рассчитано по данным Федерального казначейства (www.roskazna.ru) и Росстата (www.rosstat.ru)

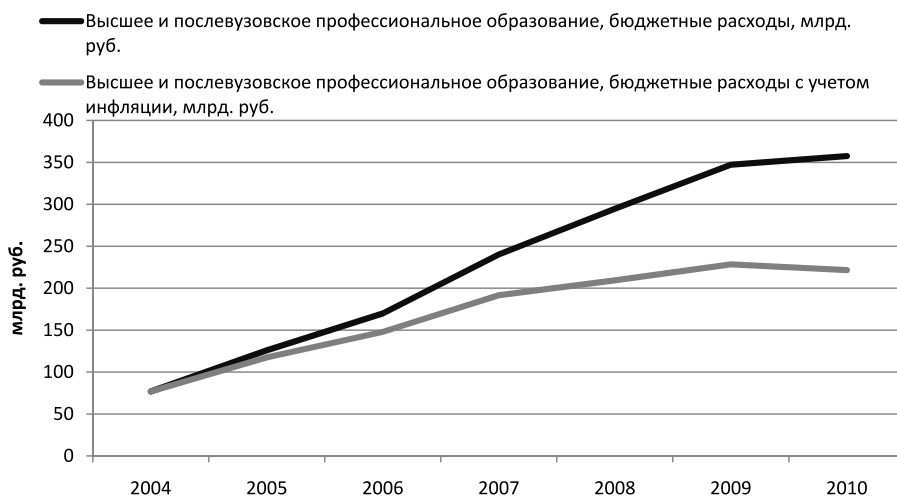


Рисунок 14. Динамика номинальных и реальных бюджетных расходов на высшее и послевузовское профессиональное образование в 2004–2010 гг.

(консолидированный бюджет, 2010 г. – сводная бюджетная роспись с учетом внесенных изменений на 01.07.2010 г.)

Источник: рассчитано по данным Федерального казначейства (www.roskazna.ru) и Росстата (www.rosstat.ru)

Как видно на *рисунках 12–14*, при росте номинальных расходов реальные бюджетные расходы в системе НПО стали снижаться в 2007 г., в СПО и ВПО – в 2009 г.

В силу того, что практически все учреждения НПО и часть учреждений СПО с 2004 г. были переданы (и передаются по настоящее время) в ведение субъектов Российской Федерации, ухудшение экономической ситуации и снижение бюджетного финансирования образования может подтолкнуть регионы к более активной реструктуризации невузовского (начального и среднего) профессионального образования – формированию интегрированных учебных заведений, реализующих как программы НПО, так и СПО. Однако во многих субъектах Федерации этот процесс натолкнется на сложившуюся пространственную организацию системы образования, низкую транспортную доступность, отсутствие общежитий и слабую территориальную мобильность российской молодежи, особенно в системе НПО, где возраст учащихся составляет 15–17 лет.

Необходимость переориентации профессионального образования на задачи инновационного развития требует существенного увеличения финансирования данной сферы с тем, чтобы сделать возможным переход на новую структуру подготовки кадров за счет обновления материально-технической базы, прежде всего, НПО и СПО, где реальные расходы росли достаточно медленно, а также переподготовки преподавательского корпуса системы профессионального образования, насыщения профессионального образования современными информационными технологиями. В связи с этим особого внимания потребует система ДПО – повышения квалификации и профессиональной переподготовки кадров для тех, кто переобучается на бюджетной основе. Здесь реальные бюджетные расходы начали сокращаться уже в докризисный период – с 2007 г. Между тем, посткризисное развитие и обеспечение перехода экономики на инновационный путь предполагают не только резкое повышение численности обучающихся в системе непрерывного профессионального образования, что само по себе повлечет за собой серьезную перестройку программ профессиональной переподготовки и повышения квалификации преподавателей, но и качественно новый уровень организации обучения, принципиально иные образовательные технологии. Соответственно, и здесь возникает задача «переобучения тех, кто учит», с одной стороны, и привлечения в данную сферу новых – современных – преподавательских и управленческих кадров, с другой.

Динамика внебюджетных доходов системы образования

Все последние годы структура внебюджетных доходов системы образования сохраняется практически неизменной: примерно четверть (суммарно) внебюджетных средств поступает в дошкольное, общее и начальное профессиональное образование, еще четверть – в среднее профессиональное образование и половина – в высшее.

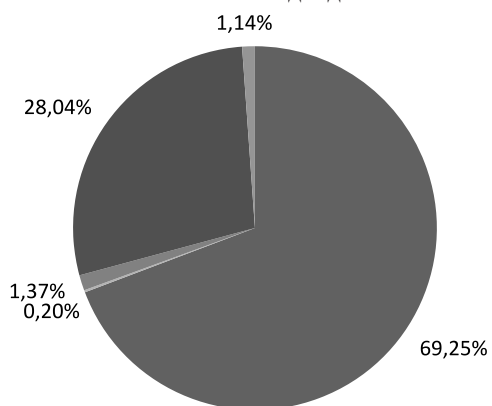
Как было показано, объемы внебюджетных доходов за счет платных услуг в системе образования росли практически теми же темпами, что и объемы бюджетного финансирования данной сферы (*рисунк 10*). Другими источниками внебюджетного финансирования, помимо родительской платы, в дошкольном, общем и среднем профессиональном образовании были спонсорские средства, но их доля была и остается крайне незначительной. Учреждения начального профессионального образования небольшие внебюджетные доходы получали от реализации продукции собственного производства и от обучения взрослого населения. В ряде случаев в учебные заведения НПО, как уже отмечалось, вкладывают средства крупные бизнес-структуры, остро нуждающиеся в рабочих кадрах. Однако в общем объеме бюджетного и внебюджетного финансирования, идущего в систему НПО, доля бизнеса незначительна, составляя не более 5–7%. В высших учебных

заведениях ситуация несколько отличалась от других уровней образования, хотя и здесь во внебюджетных доходах преобладали средства населения.

Вместе с тем в 2006–2008 гг. структура внебюджетных доходов ВУЗов, судя по высшим учебным заведениям, которые в этот период были подведомственны Рособразованию, претерпела существенные изменения (рисунки 13–15)⁵.

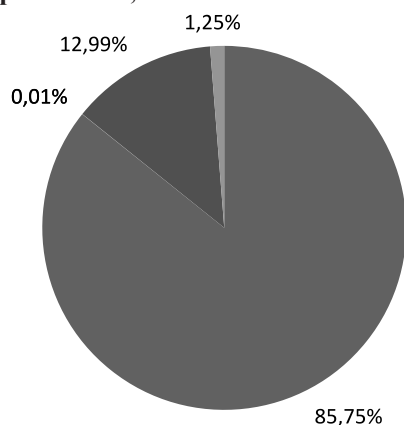


Рисунок 13. Структура внебюджетных доходов ВУЗов, подведомственных Рособразованию, 2006 г.



- Доходы от оказания платных услуг
- Доходы от собственности
- Поступления из других бюджетов РФ
- Прочие доходы
- Уменьшение стоимости материальных запасов

Рисунок 14. Структура внебюджетных доходов ВУЗов, подведомственных Рособразованию, 2007 г.



- Доходы от оказания платных услуг
- Доходы от собственности
- Поступления из других бюджетов РФ
- Прочие доходы
- Уменьшение стоимости материальных запасов

Рисунок 15. Структура внебюджетных доходов ВУЗов, подведомственных Рособразованию, 2008 г.

Источник: Данные Института развития образования ГУ-ВШЭ

⁵ Данные Института развития образования ГУ-ВШЭ.

Во все рассматриваемые года (2006–2008 гг.), как можно видеть и как уже говорилось выше, преобладающим источником внебюджетных доходов ВУЗов Рособразования оставались доходы, поступающие от студентов, обучающихся на платной основе. Вместе с тем в 2007 г. по сравнению с 2006 г. выросли прочие доходы ВУЗов (с 21,44% до 28,04%), в которых львиную долю составляли доходы от выполнения научно-исследовательских работ (НИР) и научно-исследовательских и опытно-конструкторских работ (НИОКР). В 2008 г., напротив, эта доля резко упала (до 13%), а доля доходов от оказания платных услуг резко выросла. Произошедшие в 2008 г. изменения были реакцией на начавшийся кризис, когда у ВУЗов резко сократились заказы на НИР и НИОКР, поступающие из негосударственного сектора. Таким образом, произошло определенное свертывание частно-государственного партнерства в сфере научных исследований и разработок, развивавшееся в годы экономического подъема.

В целом произошедшие изменения показывают определенную неустойчивость экономического положения тех ВУЗов, которые в большей степени нацелены на проведение НИР и НИОКР по сравнению с ВУЗами, ориентированными на привлечение студентов, обучающихся на платной основе.

Таким образом, можно сделать вывод, что реформирование высшей школы, направленное на развитие в ней научных исследований пока имеет достаточно слабую основу. И неслучайно, что национальные исследовательские университеты финансируются в основном за счет бюджетных средств. Кроме того, социологические исследования показывают, что в подавляющем большинстве ВУЗов управленцы, отвечающие за научные исследования, считают, что науку в ВУЗе должно финансировать государство, и не расположены искать заказы со стороны бизнес-структур [Исследование Центра экономики непрерывного образования АНХ 2007]. При этом география расположения ВУЗов, в которых проводилось исследование, была крайне разнообразной, в него входили как московские, так и региональные ВУЗы. Следует также отметить, что внебюджетные доходы, прежде всего, поступают в ВУЗы Москвы и Санкт-Петербурга (рисунк 16), впрочем, это не удивительно, поскольку здесь сосредоточены и основные объемы доходов, получаемых системой образования от оказания платных услуг (рисунк 17).

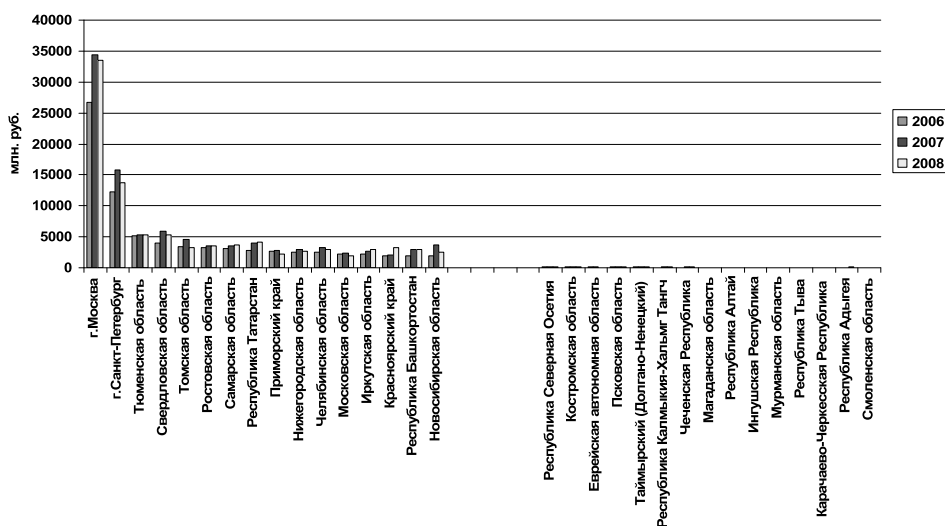


Рисунок 16. Рейтинг регионов РФ по доходам ВУЗов, подведомственных Рособразованию, в 2006–2008 гг.
Источник: Данные Института развития образования ГУ-ВШЭ

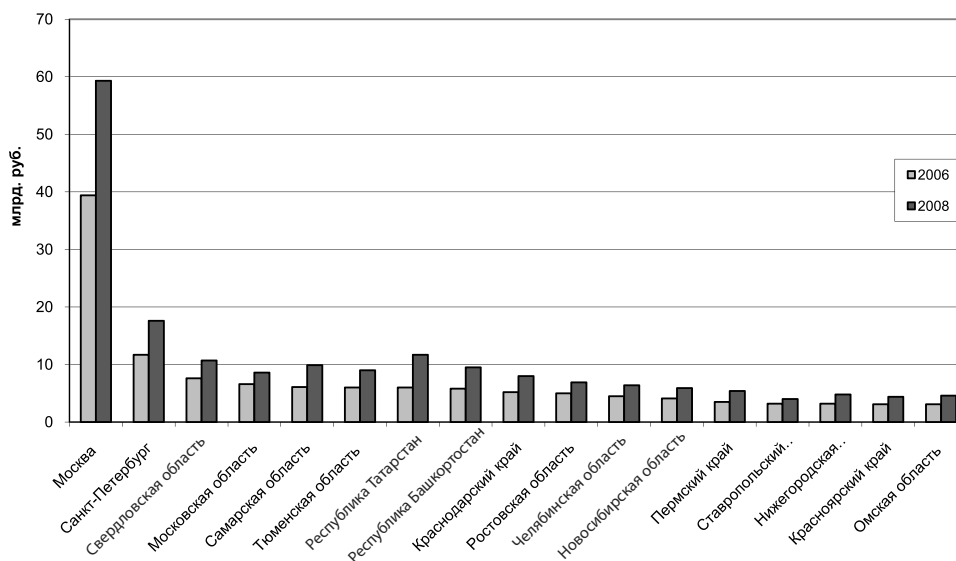


Рисунок 17. Рейтинг регионов РФ по объемам платных услуг системы образования в 2006 и 2008 гг.

Источник: Образование в Российской Федерации: 2007, 2010. М.: ГУ-ВШЭ

Как видно на рисунках 16 и 17, между объемами платных услуг системы образования, оказываемых населению, и внебюджетными доходами ВУЗов существует достаточно выраженная зависимость.

Заработная плата работников образования

Одним из механизмов привлечения квалифицированных кадров в систему образования должно было стать повышение заработной платы ее работников на основе новой отраслевой системы оплаты труда, что, к сожалению, не произошло. Это хорошо показывает сопоставление динамики заработной платы работников образования в 2004–2008 гг. и в начале 2010 г.

В 2004–2008 гг. в разрезе федеральных округов динамика среднемесячной начисленной заработной платы была следующей (таблица 14):

Таблица 14. Динамика среднемесячной заработной платы в системе образования в 2004–2008 гг. в разрезе федеральных округов (руб.)

	2004	2005	2006	2007	2008	Для справки: 2008 г. в процентах к зарплате в экономике округа
Российская Федерация	4203,4	5429,7	6983,3	8778,3	11316,8	65,5
Центральный федеральный округ	4735,1	6258,6	8230,3	10867,3	14493,2	70,1

Северо-Западный федеральный округ	5028,0	6628,7	8446,3	10402,9	13210,2	68,1
Южный федеральный округ	2991,8	3757,3	4842,5	6036,5	7773,6	66,2
Приволжский федеральный округ	3210,4	4076,3	5226,8	6478,8	8359,2	63,3
Уральский федеральный округ	5233,6	6788,4	8763,3	11022,9	13660,6	62,6
Сибирский федеральный округ	4222,8	5390,2	6872,8	8414,2	10523,1	68,4
Дальневосточный федеральный округ	5887,8	7268,5	9082,2	10938,8	13891,4	66,9

Источник: Росстат (www.rosstat.ru)

В 2009 г. среднемесячная заработная плата в образовании составила 13312 руб., увеличившись по сравнению с 2008 г. на 17,5% и достигла 65,8% от среднемесячной заработной платы по экономике.

В январе–мае 2010 г. среднемесячная начисленная заработная плата по уровням образования и федеральным округам была следующей (таблица 15):

Таблица 15. Среднемесячная начисленная заработная плата работников образования в федеральных округах по уровням профессионального образования за январь – май 2010 г. (руб.)

Наименование	Всего по экономике	Образование – всего	из него:						Зарплата в образовании к средней по экономике	Зарплата в ДО к средней по экономике	Зарплата в начальном общем образовании к средней по экономике	Зарплата в основном и среднем общем образовании к средней по экономике	Зарплата в НПО к средней по экономике	Зарплата в СПО к средней по экономике	Зарплата в ВПО к средней по экономике
			дошкольное образование (предшествующее начальному общему образованию)	начальное общее образование	основное общее и среднее (полное) общее образование	НПО	СПО	ВПО							
Российская Федерация	21144	13363	9948	10089	13029	11810	15663	19351	63,2%	47,0%	47,7%	61,6%	55,9%	74,1%	91,5%
Центральный федеральный округ	26459	17527	14273	10280	17405	11508	20657	22395	66,2%	53,9%	38,9%	65,8%	43,5%	78,1%	84,6%
Северо-Западный федеральный округ	24056	15574	11140	13454	15472	14912	17048	21592	64,7%	46,3%	55,9%	64,3%	62,0%	70,9%	89,8%
Южный федеральный округ	15343	10630	7110	9567	10849	10438	12291	14962	69,3%	46,3%	62,4%	70,7%	68,0%	80,1%	97,5%
Северо-Кавказский федеральный округ	12097	8372	6131	7963	8157	9115	10859	11642	69,2%	50,7%	65,8%	67,4%	75,3%	89,8%	96,2%

Уральский федеральный округ	25349	14658	10689	14081	15468	13405	16399	21189	57,8%	42,2%	55,5%	61,0%	52,9%	64,7%	83,6%
Сибирский федеральный округ	18744	12011	8271	9678	11587	11199	14051	19341	64,1%	44,1%	51,6%	61,8%	59,7%	75,0%	103,2%
Дальневосточный федеральный округ	26445	16363	11351	14731	16800	16407	19606	22294	61,9%	42,9%	55,7%	63,5%	62,0%	74,1%	84,3%

Источник: Росстат (www.rosstat.ru)

Данные Росстата по заработной плате показывают, что все усилия последних лет в общем и начальном профессиональном образовании ощутимых результатов не дали: в 2005 г. среднемесячная заработная плата учителей в основной и старшей школе составляла 61% от среднемесячной заработной платы в экономике, в первой половине 2010 г., т.е. через 5 лет, этот уровень немного повысился до 61,6% (если говорить о среднероссийских показателях). В начальном профессиональном образовании уровень заработной платы оказался еще ниже, чем в общем образовании, за исключением Северо-Кавказского округа. Только в высшем образовании в двух федеральных округах заработная плата сравнялась со средней по экономике, но в целом по Российской Федерации она все еще составляет чуть более 90%. Это означает, что привлекательность образования как сферы приложения высококвалифицированного труда продолжает оставаться достаточно низкой, особенно, в общем и начальном профессиональном образовании. Это приводит к тому, что учительский корпус практически не обновляется, и «новую школу» должны создавать те, кто допустил снижение качества образования в старой. Аналогичная ситуация складывается в начальном профессиональном образовании: изменение структуры подготовки рабочих кадров сдерживается, в том числе тем, что преподавательский корпус не имеет стимулов для лучшей работы, а его квалификация недостаточна для обучения кадров для высокотехнологичных производств.

Финансирование образования в России и странах ОЭСР

В странах, входящих в Организацию экономического сотрудничества и развития (ОЭСР), доля расходов на образование в ВВП – государственных и частных – в последние годы стабилизировалась на уровне в среднем 5,7%. При этом данный показатель колеблется по странам от 2,7% ВВП (Турция) до 7,4% ВВП (США) [Education at a Glance 2009]. Таким образом, Россия несколько отстает от стран ОЭСР по средним значениям доли расходов на образование в ВВП, но находится в «интервале допустимых значений». Кроме того, Россия сильно отстает от стран ОЭСР по доле расходов в ВВП на общее и начальное профессиональное образование, где речь идет преимущественно о государственных (бюджетных) расходах. Средний по ОЭСР показатель в данном случае приближается к 3,4% ВВП, в то время как в России он, поднявшись с 1,95% в 2004 г. до 2,2% в 2009-м, в 2010 г. вновь снизился до 2%.

Доля государственных расходов на третичное образование (среднее и высшее профессиональное образование) в ВВП в России в последние годы (2007–2010) фактически сравнялась со средним показателем по ОЭСР, равным 1,0% ВВП: в 2008 г. эта доля в России составила 0,96% ВВП, а 2010 г. она может достигнуть 1,06% ВВП. Вместе с тем, по абсолютной величине расходы на третичное образование в России в период 2006–2009 гг. достаточно сильно уступала ведущим

странам ОЭСР, а также Бразилии – стране, которая из всех стран БРИК (Бразилия, Россия, Индия и Китай) наиболее близка к ней как по индексу развития человеческого потенциала (Россия занимает по ИРЧП 72-е место, Бразилия – 75-е), так и по параметрам развития системы высшего образования (*рисунок 18*).

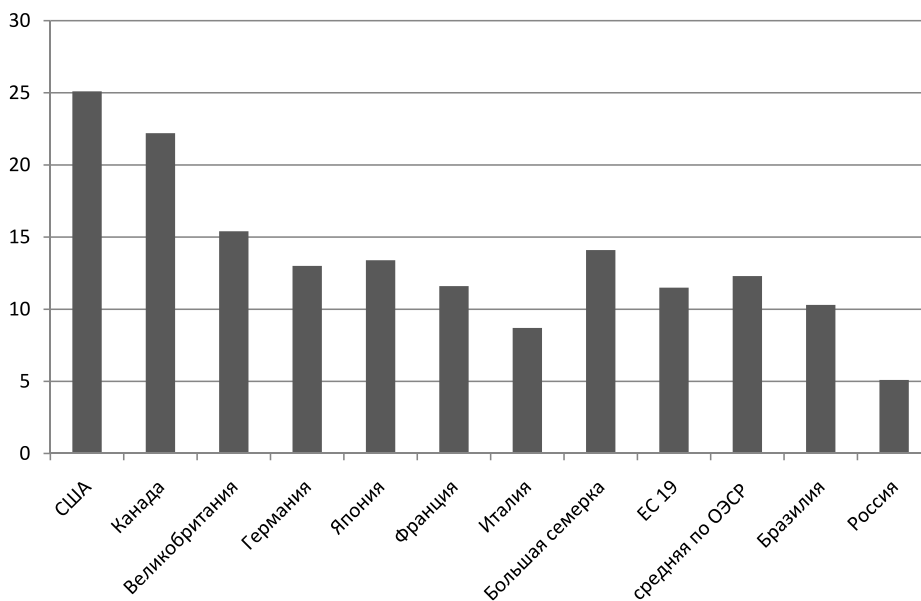


Рисунок 18. Бюджетные расходы в расчете на одного студента учреждений высшего профессионального образования в среднем в 2005–2009 гг.

Источник: Education at a Glance. OECD, 2010
(www.oecd.org/dataoecd/45/39/45926093.pdf)

Институциональные преобразования в системе образования

Переход к уровневой системе ВПО. Участие России в Болонском процессе

25 октября 2007 г. Президент России подписал Закон о введении уровневой системы высшего профессионального образования. Этот Закон устанавливает самостоятельные уровни высшего образования с отдельными государственными стандартами с присвоением квалификации «бакалавр» (1-й уровень) и «магистр» либо «специалист» (2-й уровень – с углубленной профессиональной специализацией). Лицензирование и государственная аккредитация ВУЗов по программам бакалавриата, магистратуры и специалитета должны осуществляться отдельно.

Согласно Закону устанавливаются следующие сроки обучения: 4 года для бакалавриата и 2 года для магистратуры. Специалист должен учиться не менее 5 лет. Для некоторых направлений подготовки, например, медицинских, возможно установление других сроков. Доступ в аспирантуру предусмотрен только для имеющих квалификацию «магистр» или «специалист».

До 2009 г. переход на обучение по уровням осуществлялся по решению Ученых советов ВУЗов в соответствии с действующими государственными образовательными стандартами. Следует заметить, что рассматриваемый Закон был разработан в 2004 г., таким образом, на его принятие ушло более трех лет. В процессе много-

численных дискуссий в качестве одного из основных аргументов против перехода на (двух)уровневую модель указывалось, что общее ограничение бюджетного приёма на магистерские программы по сравнению с выпуском из бакалавриата ударит по финансовому благополучию ВУЗов. Представляется, однако, что это далеко не главная причина: даже сохранение доходов заставило бы ВУЗы сопротивляться, поскольку разделение всех высших учебных заведений на те, которые имеют магистратуру, и те, где она отсутствует, привело бы к реформатированию всего пространства высшего образования и явному снижению статуса многих ВУЗов. Кроме того, переход на (двух)уровневую систему требует серьёзной методической работы, переработки практически всех программ и учебных планов, к чему преподавательский корпус российской высшей школы в большинстве своем не готов – не в последнюю очередь в силу того, что средний возраст российской профессуры близок к пенсионному, а это уже социальная причина.

Между тем, если бы речь шла только о механическом разделении традиционного специалитета на два уровня, то этого не стоило бы и затевать. На самом деле переход на новую модель имеет смысл только в том случае, если он сопровождается серьёзным изменением программ и принципов организации системы высшего образования. Бакалавриат становится элементом *всеобщего* и *общего* высшего образования, спрос на которое в России в настоящее время очевиден – получение высшего образования фактически стало социальной нормой (о качестве этого высшего образования речь здесь не идет). В бакалавриате предполагается наличие широких специальностей при доминировании бюджетного финансирования. Напротив, в магистратуре речь должна идти об узкой специализации и целевом финансировании (частном, корпоративном, государственном). Целевой характер магистратуры позволил бы решить пресловутую задачу «работы выпускника по специальности», ведь для семнадцатилетнего человека точно выбрать сферу своей деятельности за 5–6 лет до выпуска практически невозможно, но это вполне возможно при поступлении в двухлетнюю магистратуру взрослого человека, имеющего опыт работы.

Для Евросоюза важнейшим является не столько единство структуры подготовки студентов по схеме бакалавриат–магистратура, сколько введение единых жестких требований к качеству образования, прозрачности критериев качества для всех стран-участников и обеспечение эффективного контроля. В странах ЕС хорошо понимают выгоды от интеграции, связанные с обеспечением мобильности студентов и преподавателей, концентрацией ресурсов, повышением эффективности их использования. В этом контексте ведущую роль играют два элемента Болонского процесса: развитие модульной структуры образовательного процесса и создание единой системы зачетных единиц (кредитов), которые должны обеспечить как возможности гибкого выстраивания образовательных траекторий, так и единые показатели качества полученных знаний.

Для России участие в Болонском процессе было, прежде всего, политически мотивированным, вопросы реальной интеграции рынков труда и рынков образования для нее стояли далеко не столь остро по сравнению со странами Евросоюза. До сих пор распространение в России внутривузовских систем контроля качества носит во многом формальный характер, уровень академической мобильности студентов и преподавателей даже между российскими ВУЗами остается низким. Достаточно трудно осуществляется и переход к модульному принципу построения учебных программ, и введение системы зачетных единиц (кредитов), что позволило бы индивидуализировать образовательные траектории студентов. В основном в российской системе ВПО сохраняются по большей части традиционные технологии организации образовательного процесса, что также ограничивает возможности полноценного вхождения России в европейское образовательное пространство и снижает ее шансы на развитие экспорта высшего образования.

Единый государственный экзамен

12 февраля 2007 г. Президентом России был подписан Федеральный закон «О внесении изменений в Закон Российской Федерации «Об образовании» и Федеральный закон «О высшем и послевузовском профессиональном образовании» в части проведения Единого государственного экзамена». Согласно этому Закону с 2009 г. ЕГЭ был введен в штатный режим и стал основной формой аттестации выпускников общеобразовательных школ, на основе которой их теперь принимают в ВУЗ. Помимо ЕГЭ осуществляется прием в ВУЗы победителей предметных олимпиад.

Представляется, что приравнивание результатов четко определенных олимпиад к ЕГЭ вполне оправданно. Здесь только необходимо четко оговорить статус этих олимпиад и не допускать его размывания – например, это могут быть всероссийские и международные олимпиады с независимым судейством, но не могут быть различные областные и республиканские олимпиады, где уровень и независимость судейства трудно контролируемы. Введение же дополнительных испытаний рядом ВУЗов (кроме творческих и имеющих специфические требования к здоровью абитуриентов – например, подготовка летного состава), на наш взгляд, может серьезно дискредитировать саму идею ЕГЭ в глазах населения. Во-первых, в эти ВУЗы нельзя будет поступить, лишь передав туда документы: потребуется личное присутствие абитуриента, что существенно повысит расходы населения на поступление в указанные – статусные – высшие учебные заведения и сделает их недоступными для детей из малообеспеченных семей. Во-вторых, наличие дополнительного барьера может породить коррупцию, снизить которую во многом и был призван ЕГЭ. Немаловажно и то, что коррупция может вырасти именно в наиболее престижных ВУЗах, что, несомненно, в очередной раз обманет ожидания населения. Что касается самого ЕГЭ, то его результаты для данной части ВУЗов будут сильно обесценены.

В 2008 г. Единым государственным экзаменом уже были охвачены все субъекты Российской Федерации. Однако далеко не все ВУЗы при приеме основывались исключительно на его результатах: часть ВУЗов учитывала баллы ЕГЭ, но основными для них были оценки, полученные абитуриентами, на их собственных экзаменах. В следующем 2009 г. ЕГЭ впервые проводился в штатном режиме, и все ВУЗы принимали по результатам сдачи ЕГЭ (при этом 24 ВУЗам было разрешено проводить дополнительные испытания по профильным предметам).

В связи с введением ЕГЭ в штатный режим были установлены следующие правила выдачи аттестатов об окончании средней школы:

- если выпускник не сдал один из двух обязательных ЕГЭ, т.е. получил баллы ниже установленного минимума, он вправе был один раз пересдать этот предмет;
- если не были набраны необходимые минимальные баллы сразу по двум обязательным экзаменам (русскому и математике), выпускник не имеет права на пересдачу и может предпринять попытку сдать эти предметы только на следующий год. В этом случае выпускник в текущем году не получает свидетельства о сдаче ЕГЭ, а вместо аттестата ему выдается справка об обучении в школе;
- если выпускник, сдавая любой предмет по выбору (не русский язык и не математику), получает оценку ниже минимального числа баллов, то он может пересдавать экзамен только на следующий год;
- если выпускник по двум обязательным предметам наберет баллы выше установленного минимального порога, а по предмету (-ам) по выбору – ниже, то он в праве получить аттестат.

Таким образом, правила сдачи ЕГЭ негласно устанавливают, что в российской средней школе получение аттестата зрелости и окончания школы сопряжено

лишь с прохождения установленного порога по обязательным предметам – русскому языку и математике⁶. За знания по другим предметам школа теперь фактически ответственности не несет. Более того, правила сдачи ЕГЭ не определяют, где и как выпускники школ, не сдавшие экзамены по русскому языку и математике, должны добрать те знания, которые они не получили в силу разных причин, в том числе и из-за плохой работы участников процесса обучения. При этом не совсем ясно, каким образом будут определяться зоны ответственности учащегося, учителя и школы. Столь же непонятной остается и ситуация с предметами по выбору: до настоящего времени не установлено, где и как должен доучиваться выпускник школы, чтобы пересдать эти предметы. Между тем 24.07.2007 г. принят Закон «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с установлением обязательности общего образования», который возлагает ответственность за получение полноценных знаний в объеме средней школы на государство в лице государственного образовательного учреждения общего образования. В противном случае, перекладывание этой проблемы на учащихся и их семьи ставит под удар, прежде всего, детей из малообеспеченных семей, которые не могут себе позволить «добрать» необходимые для сдачи ЕГЭ знания на платной основе. Соответственно, для этих детей не определены пути их дальнейшей образовательной и профессиональной траектории. Точнее: поскольку для поступления в учебные заведения среднего профессионального образования требуется наличие аттестата зрелости, не сдавшие обязательные предметы выпускники школ могут рассчитывать только на учебу в учреждениях НПО. Получившие аттестат, но не набравшие необходимые баллы по предметам по выбору, смогут, видимо, поступать в учреждения СПО.

В значительной мере многие неопределенности, связанные с последствиями введения ЕГЭ, привели к тому, что в системе образования 2008 и 2009 гг. могли по праву называться годами, прошедшим под знаком Единого государственного экзамена. Борьба против ЕГЭ и вокруг ЕГЭ была резко активизирована весной–летом 2008 г. Во многом этому способствовали опубликованные результаты ЕГЭ–2008 г. В 2008 г. математику не сдало 23,5%, русский язык – 11,2% (напомним, это обязательные предметы). Из предметов по выбору самые плохие результаты были показаны по литературе – почти 25,5% двоек⁷: т.е. около трети выпускников школ не получили бы аттестаты зрелости и не смогли бы поступать в ВУЗы, не действуя в 2008 г. правило «плюс один балл». Учитывая, что получение высшего образования в России стало социальной нормой, такой результат стал шокирующим для общества не столько в силу осознания низкого уровня качества школьного образования, сколько от понимания того, что поступление в ВУЗ вновь начало превращаться для многих семей в недостижимую мечту. Единый экзамен из механизма расширения доступности высшего образования (как это подчеркивалось все годы проведения эксперимента по ЕГЭ) разом превратился в общественном мнении в барьер на переходе из школы в ВУЗ.

Это, на наш взгляд, было главной причиной начавшейся ожесточенной борьбы против ЕГЭ; остальные причины – недостаточно профессиональное составление контрольно-измерительных материалов (КИМов), коррупция и т.п. – не вызвали бы такой поддержки борьбы против ЕГЭ со стороны родителей и педагогической общественности. Был подан иск против ЕГЭ в Верховный суд, собирались подписи за отмену ЕГЭ (в Кемеровской области, например, было собрано более 40 тыс. подписей), подготовлен законопроект, который предлагал сделать сугубо добровольной как сдачу ЕГЭ для выпускников школ, так и прием его результа-

⁶ Правила также не показывают, как связана выдача аттестата зрелости и баллы ЕГЭ с результатами, которые выпускник школы показывал в течение всего срока его обучения в школе.

⁷ Официальные данные Рособнадзора.

тов ВУЗаами (авторы С.М. Миронов, О.Н. Смолин). Более того, углубление экономического кризиса привело к осторожному противодействию ЕГЭ со стороны региональных органов управления образованием, которые стали опасаться, что если 25–30% выпускников школ не смогут сдать Единый экзамен, то возникнет угроза массовой молодежной безработицы, криминализации молодежной среды, усиления потребления наркотиков и т.п. Для ВУЗов в ситуации кризиса недобор столь значительного числа студентов (до 200 тыс. чел.) также был чреват крайне негативными экономическими и социальными последствиями, если учитывать возможные сокращения как внебюджетных доходов ВУЗов, так и их педагогического персонала.

Вместе с тем ЕГЭ остается в России практически единственным символом проводимых реформ в сфере образования. Хотя, кроме Единого экзамена, к ключевым реформам в секторе можно также отнести введение нормативного подушевого финансирования в общем образовании и новой системы оплаты труда. Однако реализация этих мер все еще не доведена до конца и в условиях сокращения бюджетных расходов они во многом утрачивают свою эффективность, в первую очередь, это касается стимулирующей роли заработной платы.

Выход из сложной ситуации был найден в резком снижении требований на Едином экзамене. В 2009–2010 гг. результаты ЕГЭ могут быть расценены как существенное, хотя и неявное поражение его идеи. Снижение процента школьников, получивших двойки по русскому языку и математике – всего 2,76–2,1% и 3,0–3,5% – в 2009 г. и 2010 г. соответственно – это скорее свидетельство не улучшения ситуации в школьном образовании, а значительного снижения требований к экзаменуемым, особенно, если сравнить эти цифры с динамикой доли тех, кто получил двойки по ЕГЭ (по традиционной пятибалльной шкале) по указанным предметам в 2006–2008 гг. (таблица 16).

Таблица 16. Доля выпускников школ, получивших по обязательным предметам ЕГЭ 2 балла по пятибалльной шкале в 2006–2010 гг., %

Предмет	«2» (по пятибалльной шкале)				
	2006	2007	2008	2009	2010
Русский язык	7,91	8,81	11,21	2,76	2,1
Математика	19,99	21,14	23,48	3,04	3,5

Вместе с тем нельзя огульно и полностью отрицать ЕГЭ, являющийся механизмом аттестации выпускников школ и отвечающий современной стадии развития в Российской Федерации высшего образования – перехода к массовой высшей школе, когда 70% возрастной когорты поступает в ВУЗы. Однако этот механизм необходимо совершенствовать для того, чтобы общество избавилось от недоверия к нему. Также вызывает большое сожаление, что на стадии эксперимента по ЕГЭ многие его болевые точки не были выявлены или на них не обращалось должного внимания.

К такой «болевым точкам» можно было отнести и рассылку результатов ЕГЭ в неограниченное число ВУЗов в 2009 г., что привело к значительной неразберихе при зачислении абитуриентов в высшие учебные заведения. При этом ВУЗы иногда теряли достаточно сильных претендентов и были вынуждены набирать более слабых. Эта проблема стала очевидной на стадии эксперимента, но она не принимала такого размаха. В 2010 г. эту проблему устранили: было принято решение, что абитуриент имеет право рассылать результаты сдачи ЕГЭ не более чем в 5 ВУЗов и не более чем на 3 специальности. Правда, и указанное ограничение означает, что выбор абитуриентом и ВУЗа и специальности достаточно произволен.

В целом можно сделать вывод, что хотя ЕГЭ и вошел в «штатный режим», его апробация и адаптация к реальным условиям продолжаются.

Автономные и «новые» бюджетные учреждения

3 ноября 2006 г. был принят Федеральный закон «Об автономных учреждениях» (ФЗ № 74). Появилась возможность начать внедрение новой организационно-правовой формы, обеспечивающей большую самостоятельность и большую прозрачность деятельности государственных и муниципальных образовательных организаций. Однако до сих пор вокруг этой формы не утихают споры: ВУЗовская общественность и ректорский корпус относятся к преобразованию ВУЗов в автономные учреждения (АУ) крайне настороженно. Такое отношение к переходу в автономные учреждения со стороны большей части образовательного сообщества было связано не только с его, так сказать, природным консерватизмом, нежеланием менять что-либо в привычном укладе жизни (последнее справедливо лишь отчасти), главной же проблемой остается существующее недоверие к власти и принимаемым ею решениям.

Одним из наиболее серьезных поводов для сомнений являлось опасение лишиться имущественного комплекса, находящегося в оперативном управлении ВУЗа. По букве закона (см.: ч. 11 ст. 5 Закона «Об автономных учреждениях») это невозможно, но есть закон, а есть его трактовки. И сейчас государство (учредитель) вправе изъять у ВУЗа имущество, которое используется неэффективно или не по назначению (правда, пока этого не происходит). Переход же ВУЗов в форму АУ, выделение особо ценного имущества таит в себе подспудные риски и вопросы, обнажая противоречивость сложившейся ситуации.

До принятия 83-ФЗ от 8 мая 2010 г. «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием правового положения государственных (муниципальных) учреждений» основным аргументом перехода ВУЗов в формат АУ был следующий: бюджетные учреждения будут выполнять исключительно государственные функции и финансироваться строго по смете для выполнения указанных функций. Все внебюджетные доходы бюджетных учреждений, которые по Бюджетному кодексу являются неналоговыми доходами бюджета, будут изыматься в бюджет и распоряжаться ими будет законодатель, т.е. указанные доходы совершенно не обязательно будут возвращаться тем, кто эти деньги заработал (теперь это относится только к казенным учреждениям). При этом у сторонников передачи внебюджетных средств в бюджет, особенно от платной образовательной деятельности, есть «веский» аргумент – «деньги заработаны на основе использования государственной собственности». Но тогда возникает вопрос: а что изменится при переходе ВУЗа в АУ, ведь имущество и здесь остается государственным? Таким образом, через некоторое время после преобразования ВУЗа в АУ государство может потребовать арендную плату за то, что оно начнет считать избыточным имуществом, а таковым, скорее всего, будет все, что позволяет ВУЗу получать дополнительные доходы за счет обучения платных студентов. При значительном сокращении студенческого контингента такие опасения могут стать вполне ощутимой реальностью [Клячко, Мау 2007]. И действия Минэкономразвития России пока только усилили данные опасения, поскольку, согласно разработанному им методическим рекомендациям⁸, субсидия на содержание

⁸ Методические рекомендации по расчету нормативов затрат на содержание недвижимого имущества и особо ценного движимого имущества, закрепленного за федеральным автономным учреждением или приобретенного федеральным автономным учреждением за счет средств, выделенных ему учредителем на приобретение такого имущества (за исключением имущества, сданного в аренду с согласия учредителя), а также на уплату налогов, в качестве объекта налогообложения по которым признается соответствующее имущество, в том числе земельные участки. Утверждены Приказом Минэкономразвития № 134 от 17 апреля 2009 г.

недвижимого имущества должна покрывать примерно 30% затрат на указанные цели, а остальные расходы на содержание имущества введены в субсидию на оказание образовательных услуг физическим и/или юридическим лицам⁹.

Принятие 83-ФЗ создало принципиально новую ситуацию, поскольку теперь государственные и муниципальные образовательные учреждения могут функционировать как казенные, бюджетные и автономные. При этом «новые» бюджетные учреждения по своему организационно-экономическому положению указанным законом достаточно сильно приближены к автономным [Тупенко] (таблица 17).

Таблица 17. Основные различия государственных (муниципальных) казенных, бюджетных и автономных учреждений

	Казенные учреждения	Бюджетные учреждения	Автономные учреждения
Статус	Некоммерческая организация	Некоммерческая организация	Некоммерческая организация
Порядок финансового обеспечения деятельности	На основании бюджетной сметы	В виде субсидий, обеспечивающих выполнение государственного (муниципального) задания (заданий)	В виде субсидий, обеспечивающих выполнение государственного (муниципального) задания (заданий)
Имущество	Закрепляется на праве оперативного управления (ст. 296 ГК)	Закрепляется на праве оперативного управления (ст. 296 ГК)	Закрепляется на праве оперативного управления (ст. 296 ГК)
Порядок осуществления операций с денежными средствами	Через лицевые счета, открытые в отделениях федерального казначейства.	Через лицевые счета, в отделениях федерального казначейства.	АУ в установленном порядке вправе открывать счета в кредитных организациях
Ответственность собственника	Субсидиарную ответственность по обязательствам учреждения несет собственник его имущества	Собственник не несет субсидиарной ответственности по обязательствам учреждения	Собственник не несет субсидиарной ответственности по обязательствам учреждения
Государственные закупки	В соответствии с 94-ФЗ	В соответствии с 94-ФЗ	Не распространяется действие 94-ФЗ
Учреждение других юридических лиц (участие в складочном капитале)	Не может учреждать	Может учреждать по согласованию с учредителем	Может учреждать под контролем Наблюдательного совета
Возможность брать кредит	Не может брать	Не может брать	Может брать
Статус бюджетополучателя	Имеет	Не имеет	Не имеет

⁹ В сентябре появилось Постановление Правительства Российской Федерации № 671 от 2.09.2010 г., которое еще больше подкрепляет эти опасения. Но теперь бюджетные и автономные учреждения мало различаются по своему статусу, а в казенные учреждения вузы, согласно 83-ФЗ, не смогут переходить.

Последствия и риски принятия 83-ФЗ для системы образования пока еще до конца не прояснены. На федеральном уровне государственные образовательные учреждения могут функционировать только в статусе бюджетных и автономных (кроме спецучреждений), на уровне субъектов Российской Федерации переход части образовательных учреждений в казенные в принципе возможен: выбор о преобразовании в тот или иной тип учреждения должен быть сделан до конца 2010 г.

При существовании государственных и муниципальных учреждений разного типа на повестку дня встает вопрос, на основе каких критериев между ними будет распределяться государственное задание, а, следовательно, и бюджетные средства. Ответы на этот вопрос, звучащие в настоящее время, такие как: «решение будет принимать учредитель (главный распорядитель бюджетных средств), знающий свои учреждения» или «госзадания будут распределяться с учетом качества образовательных услуг», не могут удовлетворить никого. До сих пор учредитель распределял бюджетные средства между однотипными учреждениями, и его выбор при некоторой непрозрачности процедур все-таки был понятен основным участникам. Теперь же, если процедуры и принципы останутся прежними, то станет совершенно непонятно, зачем проводились внешне столь масштабные изменения. Если же процедуры начнут меняться, то хотелось бы понять основания, которые будут стоять за этими изменениями.

Заключение

Мы рассмотрели некоторые организационно-экономические процессы, протекавшие в российском образовании в последнее десятилетие. Происходящие изменения как в объемах финансирования образовательных учреждений, так и в институтах системы образования, несомненно, оказали на нее серьезное воздействие, при этом многие последствия и риски происходящих перемен еще не проявились в полной мере. Вместе с тем значимые и значительные меры по трансформации российского образования, в частности Приоритетный национальный проект «Образование», нами не рассматривался в полной мере: затронуты были лишь некоторые его аспекты. Дело в том, что мероприятия ПНПО требуют отдельного и подробного анализа, соответственно, это тема другой статьи.

Литература

- Аврамова Е.М., Гурков И.Б., Карпухина Г.Ю., Левинсон А.Г., Михайлюк М.В., Полушкина Е.А., Стучевская О.И. Требования работодателей к системе профессионального образования. М.: МАКС ПРЕСС, 2006.
- Беляков С.А., Вахштайн В.С., Галичин В.А., Иванова А.А., Карпухина Е.А., Клячко Т.Л., Константиновский Д.Л., Куракин Д.Ю., Полушкина Е.А., Яхин Ю.А. Мониторинг непрерывного образования. Инструмент управления и социологические аспекты. М.: МАКС ПРЕСС, 2006.
- Доклад о развитии человека 2009. UNDP, 2009.
- Индикаторы образования. Статистический ежегодник. М.: ГУ–ВШЭ, 2007.
- Исследование Центра экономики непрерывного образования Академии народного хозяйства, 2007.
- Клячко Т.Л., Мау В.А. Между деньгами и институтами // Эксперт. 2007. № 33 (574).
- Образование в странах с переходной экономикой: задачи развития. Доклад Всемирного банка. М.: 2002.
- Типенко Н.Г. Новая система оплаты труда: модель для сборки // Директор школы. 2010. № 1.
- Типенко Н.Г. Переход на механизм предоставления услуг и финансовое обеспечение госзаданий. http://www.cmprog.org/docfiles/Tipenko_poryadok_perehoda.doc
- Education at a Glance. OECD, 2010. (www.oecd.org/dataoecd/45/39/45926093.pdf)