

Развитие системы образования в 2007 г.

Основные тенденции в развитии образования

В 2007 г. в российской системе образования основную роль играли те же тенденции, что и 2006 г.

Прежде всего – это демография. Численность учащихся продолжала сокращаться в общем (школьном) образовании, начальном и среднем профессиональном, но росла в дошкольном и высшем профессиональном образовании *табл. 1 – 6*):

Таблица 1

Дошкольные образовательные учреждения

	1993	1995	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Число дошкольных образовательных учреждений, тыс.	78,3	68,6	51,3	50,0	48,9	47,8	47,2	46,5	46,2
Численность воспитанников в дошкольных образовательных учреждениях, тыс. чел.	6763	5584	4263	4246	4267	4321	4423	4530	4713
Численность воспитанников, приходящихся на 100 мест в дошкольных образовательных учреждениях, чел.	90	83	81	83	86	88	92	95	99
Охват детей дошкольными образовательными учреждениями, в процентах от численности детей в возрасте 1–6 лет	57,4	54,3	55,0	56,3	57,4	57,6	57,7	57,3	...

Источник: Росстат, Россия в цифрах.

В дошкольном образовании наблюдался небольшой рост числа воспитанников. Он был обусловлен целым рядом причин: ростом рождаемости – до 10,4 рождений на 1000 чел. в 2006 г.¹ в то время как в 2000 г. этот показатель равнялся всего 8,7 г., сокращением детской смертности – с 15,3 до 10,2 умерших детей на 1000 детей, родившихся живыми, ростом женской занятости (в силу экономического роста), что привело к повышению спроса на услуги детских образовательных учреждений.

Таблица 2

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

	2000/01	2002/03	2003/04	2004/05	2005/06	2006/07
Число общеобразовательных учреждений – всего	6880 4	6743 1	6620 7	6490 8	6317 4	61042
В том числе:						
дневных	6706 3	6566 2	6446 6	6318 2	6149 7	59402

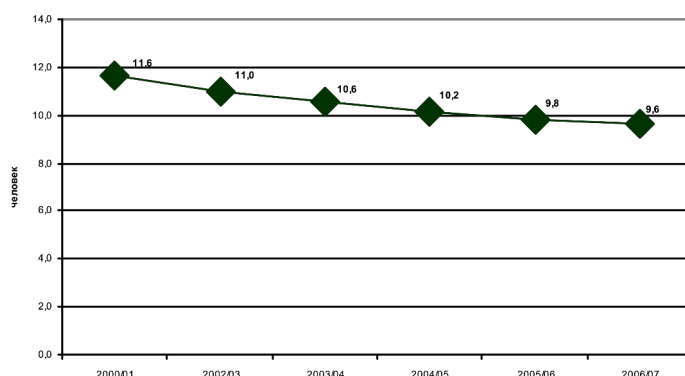
¹ Последняя доступная официальная информация.

из них:						
государственных и муниципальных	6642 8	6497 9	6375 9	6247 4	6077 1	58683
негосударственных	635	683	707	708	726	719
государственных и муниципальных вечерних (сменных)	1741	1769	1741	1726	1677	1640
Численность учащихся в общеобразовательных учреждениях – всего	2055 4	1891 8	1779 8	1663 1	1563 1	14798
В том числе:						
в дневных	2007 4	1844 0	1732 3	1616 8	1518 5	14373
из них:						
в государственных и муниципальных	2001 3	1837 2	1725 4	1609 8	1511 3	14302
в негосударственных	61	68	69	70	72	71
в государственных и муниципальных вечерних (сменных), включая обучавшихся заочно	480	478	475	463	446	425
Численность учителей в общеобразовательных учреждениях – всего	1767	1719	1684	1633	1594	1537
В том числе:						
в государственных и муниципальных	1751	1701	1666	1614	1575	1518
в негосударственных	16	18	18	19	19	19

Источник: Росстат, Россия в цифрах.

За период 2000–2007 гг. число учащихся в государственных и муниципальных общеобразовательных школах уменьшилось почти на 30%. Следствием этого процесса стало значительное сокращение сети государственных и муниципальных школ и числа учителей. С 2000/01 по 2005/06 учебный год сеть сокращалась примерно на 1200–1300 школ в год, но с 2005/06 учебного года процесс пошел более интенсивно: в 2005/06 учебном году сеть сократилась уже на 1700 школ, а в 2006/07 учебном году – еще на 2100. Вместе с тем следует отметить, что при падении контингентов на 28,5% число государственных и муниципальных школ сократилось всего на 11,7%, а число учителей – на 13,3%. В результате все последние годы сокращалось число учащихся, приходящихся на 1 учителя: с 11,7 чел. в 2000/01 учебном году оно упало до 9,5 в 2006/07 учебном году. (рис. 1).

Рис. 1. Соотношение учитель- ученик в общеобразовательных школах (число учащихся, приходящихся на 1 учителя)



Рассчитано по: Росстат, Россия в цифрах.

Этот показатель по европейским и американским меркам считается крайне низким даже с учетом российских расстояний и структуры расселения (в качестве нормальных рассматриваются показатели 15:1 для начальной школы, 25:1 для основной, 20:1 для старшей)². Соответственно можно сделать вывод, что действующая сеть школ нуждается в дальнейшей оптимизации. Однако этот процесс сталкивается с серьезными социальными ограничениями, особенно в дотационных регионах с высоким уровнем безработицы, когда высвобожденные учителя не могут найти другую работу.

Таблица 3

Учреждения начального профессионального образования

	Число учреждений (на конец года)	Численность учащихся ² , тыс. чел.	Принято учащихся ² , тыс. чел.	Подготовлено (выпущено) квалифицированных рабочих ² , тыс. чел.
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	3206	1417	632	681
2007	3169	1253	586	656

² См., напр.: Образование в странах с переходной экономикой: задачи развития. Доклад Всемирного банка. М., 2002.

¹ По данным Рособразования.

² В образовательных учреждениях начального, среднего и высшего профессионального образования, реализующих программу начального профессионального образования.

Источник: Росстат, Россия в цифрах.

Начальное профессиональное образование в последние годы рассматривается как один из наиболее проблемных секторов системы образования. При том, что в структуре занятых увеличивается доля лиц, имеющих данный уровень образования, в растущей экономике все более остро ощущается нехватка квалифицированных рабочих кадров. Привлечение мигрантов (в том числе нелегальных), которое идет все более интенсивно, данной проблемы не решает, поскольку они в основном используются на месте тяжелого, неквалифицированного труда. Крупный бизнес постепенно стал фактически включать учебные заведения НПО в свои структуры, вкладывать значительные средства в подготовку рабочих. Однако такая политика не может быть реализована предприятиями среднего, особенно малого, бизнеса: они не имеют на это необходимых ресурсов. Кроме того, подростки, которые оканчивают учебные заведения НПО в возрасте 17–18 лет, практически сразу уходят служить в армию (см. *рис. 2*), поэтому у обучающихся нет мотивации к полноценной учебе, к получению востребованной рынком профессии. После демобилизации молодые люди могут сменить профессию, место жительства или то и другое (и, как правило, меняют). Соответственно работодатели готовы поддерживать НПО, но только при подготовке или переподготовке уже взрослого контингента (прошедшего армию), определившегося в профессиональном плане, в собственных жизненных устремлениях.

Рис. 2³ Образовательные устремления выпускников учебных заведений НПО

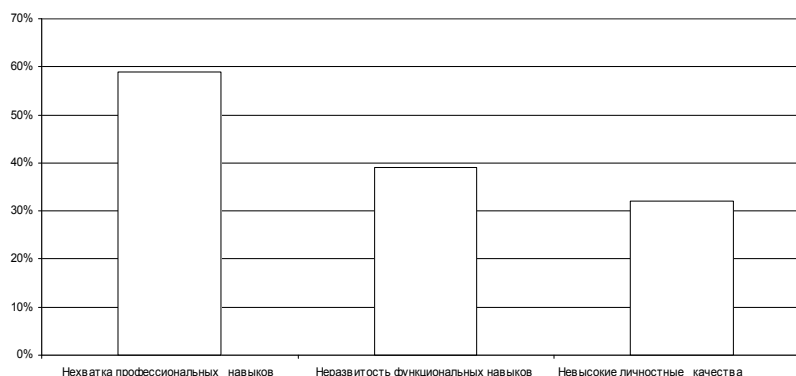


Таким образом, как следует из *рис. 2*, в настоящий момент эффективность деятельности учебных заведений НПО весьма низкая: только 25% окончивших идут работать по полученной профессии, остальные либо стремятся продолжить образование (поэтому их мотивация к хорошей работе слаба), либо ждут призыва в армию, даже не пытаясь трудоустроиться.

³ См.: Беляков С.А. и др. Мониторинг непрерывного образования. Инструмент управления и социологические аспекты. М.: МАКС ПРЕСС, 2006. 340 с.

Работодатели не довольны как личностными качествами подготовленных в системе НПО кадров, так и уровнем их квалификации⁴ (рис. 3).

Рис. 3 Основные недостатки выпускников системы НПО по мнению работодателей



Как показывают социологические опросы, основные направления поддержки изменений в системе НПО имеют следующий вид⁵ (рис. 4).

Рис. 4

Рейтинг направлений возможной поддержки системы НПО

- **Усиление влияния работодателей на содержание обучения** – 59%
(работодатели – 71%)
- **Обновление учебно-материальной базы** – 58%
- **Увеличение бюджетного финансирования** – 50%
(представители исполнительной и законодательной власти – 75%)
- **Переподготовка педагогов** – 44%

На первом месте – изменение содержания образования и роли в нем работодателей: последние недвусмысленно считают, что они должны занимать ведущие позиции в определении того, чему нужно учить тех, кто будет работать на их предприятиях.

Обращает на себя внимание мнение респондентов о низком профессиональном уровне преподавательских кадров системы НПО – практически каждый второй участник опроса считает, что они должны быть переподготовлены. Еще более негативно респонденты оценивают состояние материально-технической базы учреждений начального профессионального

⁴ См.: Аврамова Е.М. и др. Требования работодателей к системе профессионального образования. М.: МАКС ПРЕСС, 2006. 160 с.

⁵ Там же.

образования: современного рабочего нельзя выучить на устаревшем морально и физически оборудовании.

Таблица 4

**Государственные и муниципальные учебные заведения
среднего профессионального образования**

*(на начало учебного года)**

	2000/01	2001/02	2002/03	2003/04	2004/05	2005/06	2006/07	
Число средних специальных учебных заведений – всего	2703	2684	2816	2809	2805	2905	2847	
В том числе:								
государственных и муниципальных	2589	2595	2626	2627	2637	2688	2631	
негосударственных	114	89	190	182	168	217	216	
Число студентов – всего, тыс. чел.	2361	2470	2586	2612	2600	2591	2514	2408
В том числе в учебных заведениях:								
государственных и муниципальных	2309	2410	2489	2502	2504	2473	2389	
из них обучалось на отделениях:								
очных	1698	1757	1808	1843	1878	1888	1836	
очно-заочных (вечерних)	87	88	85	81	76	67	60	
заочных	519	559	589	571	542	510	483	
экстернат	5	5	7	7	8	8	10	
негосударственных	52	60	97	110	96	118	125	
из них обучалось на отделениях:								
очных	24	32	48	61	55	73	75	
очно-заочных (вечерних)	7	5	11	6	5	4	4	
заочных	21	23	37	43	34	40	45	
экстернат	1	1	2	1	1	2	2	
На 10 000 человек населения приходилось студентов средних специальных учебных заведений	161	170	178	181	181	181	177	
В том числе государственных и муниципальных	158	165	172	174	174	173	168	
Число преподавателей в средних специальных учебных заведениях, тыс. чел.:	130,8	136,1	143,3	146,4	145,4	150,8	148,0	
государственных и муниципальных ¹⁾	129,5	130,7	134,2	135,6	137,1	140,4	136,4	
негосударственных ²⁾	1,3	5,4	9,1	10,8	8,3	10,4	11,6	

¹ Штатный персонал.

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

Источник: Росстат, Россия в цифрах.

По данным Росстата, в 2004 г. впервые за 10 лет сократился прием в государственные и муниципальные учебные заведения среднего профессионального образования – на 12 тыс. чел., или на 1,4% по сравнению с 2003 г. В 2005 г. сокращение достигло уже 41,6 тыс. чел., а в 2006 г. – прием снизился на 55 тыс. чел., или на 7% по сравнению с 2005 г. В 2007 г. эта тенденция сохранилась: прием в государственные и муниципальные средние профессиональные учебные заведения сократился по сравнению с 2006г. на 26,1 тыс.человек, или на 3,4%.

На условиях полного возмещения затрат на обучение в 2007 г. в учебные заведения СПО поступило 238,1 тыс. студентов, или 32,6% от общего числа принятых (в 2006 г. - 260,8 тыс., или 34,5%). Таким образом, доля платного контингента в этом секторе профессионального образования продолжает снижаться⁶.

Таблица 5

Высшие учебные заведения (на начало учебного года)

	2000/ 01	2001/ 02	2002/ 03	2003/ 04	2004/ 05	2005/ 06	2006/ 07
Число высших учебных заведений – всего	965	1008	1039	1046	1071	1068	1090
В том числе:							
государственных и муниципальных	607	621	655	654	662	655	660
негосударственных	358	387	384	392	409	413	430
Численность студентов – всего, тыс. чел.	4742	5427	5948	6456	6884	7064	7310
В том числе в учебных заведениях:							
государственных и муниципальных	4271	4797	5229	5596	5860	5985	6133
из них обучалось на отделениях:							
очных	2442	2657	2862	3010	3144	3195	3251
очно-заочных (вечерних)	259	285	299	302	300	300	291
заочных	1519	1784	1973	2165	2279	2348	2443
экстернат	51	71	95	119	137	142	148
негосударственных	471	630	719	860	1024	1079	1177
из них обучалось на отделениях:							
очных	183	224	242	267	290	313	331
очно-заочных (вечерних)	44	50	47	50	61	71	81
заочных	243	355	427	539	663	684	753
экстернат	1	1	3	4	10	11	12
На 10 000 чел. населения приходилось студентов высших учебных заведений, человек	324	373	410	448	480	495	514
В том числе государственных и муниципальных	292	329	361	388	408	419	431
Численность профессорско-преподавательского персонала в высших учебных заведениях, тыс. чел.:							

государственных и муниципальных ¹	265,2	272,7	291,8	304,0	313,6	322,1	334,0
негосударственных ²	42,2	46,9	47,8	50,1	50,7	65,2	75,0

Источник: Росстат, Россия в цифрах.

В 2007/08 учебном году ситуация в системе высшего профессионального образования изменилась следующим образом (табл. 6):

Таблица 6

Высшее профессиональное образование в 2007 г. по сравнению с 2006 г.

	2007г.	В % к 2006г.	Справочно	
			2006г.	в % к 2005г.
Государственные и муниципальные учреждения высшего профессионального образования				
Число учебных заведений, единиц	658	99,7	660	100,8
Численность студентов, тыс.человек	6208,4	101,2	6133,1	102,5
Прием, тыс.человек	1384,0	100,5	1376,7	100,3
Выпуск, тыс.человек	1108,9	105,0	1055,9	107,9
Негосударственные учреждения высшего профессионального образования				
Число учебных заведений, единиц	450	104,7	430	104,1
Численность студентов, тыс.человек	1252,9	106,5	1176,8	109,0
Прием, тыс.человек	297,6	105,9	280,9	104,8
Выпуск, тыс.человек	226,6	113,8	199,1	114,9

Источник: Росстат

Как видно из таблиц 5 и 6, в 2007 г. произошло незначительное сокращение числа государственных и муниципальных вузов – всего на два. Одновременно на 4,7%, или на 20 единиц, увеличилось число негосударственных вузов.

Численность студентов продолжила свой рост как в государственных и муниципальных вузах, так и в негосударственных высших учебных заведениях, достигнув 7,46 млн. чел. Вместе с тем в государственной секторе она выросла на 75,3 тыс. чел., (на 1,2%), а в негосударственном – на 76,1 тыс. чел. (на 6,5%).

Общий прием в вузы в 2007 г. составил 1681,6 тыс. чел., что на 24 тыс. чел. больше по сравнению с 2006 г. При этом прием в государственные и муниципальные высшие учебные заведения вырос незначительно – всего на 7,3 тыс. чел.; соответственно, основной прирост приема – на 16,7 тыс. чел. пришелся на негосударственные вузы (табл. 7).

Прием на бюджетные места продолжил падать третий год подряд – его снижение за указанный период составило почти 60 тыс. чел., или 9,5%.

Динамика приема в государственные и негосударственные вузы в 2000-2007 гг.

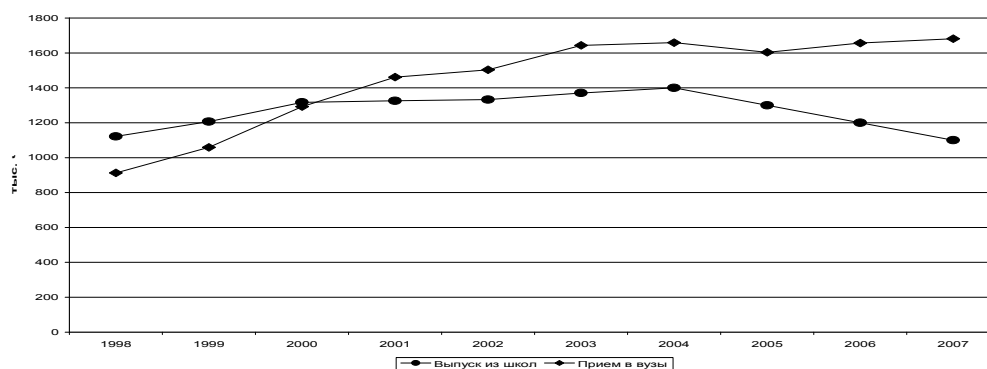
Годы	Государственные и муниципальные вузы			Негосударственные вузы
	Всего	Бюджетный прием	Платный прием	
2000/01	1140.3	586.8	553.5	152.2
2001/02	1263.5	587.9	675.6	198.2
2002/03	1299.9	608.0	691.9	204.0
2003/04	1411.7	622.6	789.1	231.7
2004/05	1384.5	628.6	755.9	274.5
2005/06	1372.5	613.5	759.0	268.0
2006/07	1376,7	585,3	791,4	280,9
2007/08	1384,0	568,8	815,2	297,6

Источник: Росстат, Россия в цифрах.

Одновременно, после значительного падения в 2004 г. – на 33,2 тыс. чел., три года – с 2004-ого по 2007-ой - устойчиво растет платный прием в государственные и муниципальные вузы – он увеличился практически на ту же величину, на которую уменьшился прием бюджетный – на 59,3 тыс. чел. В целом же в общем приеме в 2007 г. доля платных студентов достигла 66,2%, т.е. фактически составила 2/3. В государственных и муниципальных вузах доля платников в общем числе принятых поднялась до 58,9%.

В 2007 г. число принятых в вузы на 581,6 тыс. чел. превысила число выпускников средних (полных) школ (выпуск составил 1,1 млн. чел., или 91,1% от уровня 2006 г.). Таким образом, еще более выраженной стала тенденция, отмеченная в 2006 г. – нарастание разрыва между уменьшающейся численностью выпускников школ и растущим, несмотря на это, приемом в вузы (рис. 5):

Рис. 5. Прием в вузы и выпуск из средних школ



Источник: Росстат, Россия в цифрах.

В 2007 г. в высшем образовании усилилась еще одна тенденция, которую можно считать негативной: в численности студентов все больше становится тех, кто учится заочно. По данным Росстата прием в государственные и муниципальные вузы в 2007 г. увеличился в основном за счет студентов, принятых на заочную форму обучения, рост приема на которую составил 35,8 тыс. человек, или 6,6%. При этом численность принятых на дневную форму обучения сократилась на 25,2 тыс. студентов (на 3,4%).

Следует отметить, что в профессиональном образовании до последнего времени явно или неявно превалировала задача обеспечения доступности, под которую оформились все действующие в данной сфере организационно-экономические механизмы. Расширение доступности, особенно за счет студентов, платящих за свое обучение, решало для вузов еще одну проблему: компенсировало острую нехватку бюджетных средств. Однако после того, как формально задача обеспечения доступности была решена – Россия перешла фактически к всеобщему высшему образованию, – в полной мере встал вопрос о качестве подготовки специалистов⁷. 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. Приоритетный национальный проект «Образование» (ПНПО) во многом должен был простимулировать решение именно этой задачи. Однако, как показал опыт последних двух лет, государственные высшие учебные заведения в *своей массе* к такому изменению повестки дня пока не готовы.

2. Политика финансирования образования

В 2000–2007 гг. расходы на образование росли как из государственных, так и из частных источников. С 2000 по 2003 г. доля бюджетных расходов на образование в ВВП существенно возросла, а затем начинается ее постепенная стабилизация при росте абсолютных объемов (табл. 8). Частные расходы на

⁷ В последние годы требование повышения качества высшего образования все активнее звучит как требование работодателей.

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 обгоняют темпы роста бюджетных расходов на образование (табл. 9).

Таблица 8

Бюджетные расходы на образование

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Консолидированный бюджет на образование, млрд руб.	214,8	277,8	408	475,6	593,2	801,8	1033,3
Федеральный бюджет	38,1	54,5	81,7	99,8	121,6	162,1	201,6
Территориальные бюджеты	176,7	223,3	326,3	375,8	471,6	628,6	831,7
Доля расходов консолидированного бюджета на образование в ВВП, %	2,9	3,1	3,8	3,6	3,5	3,7	3,9
Федеральный бюджет	0,5	0,6	0,8	0,8	0,7	0,8	0,8
Территориальные бюджеты	2,4	2,5	3,0	2,8	2,8	2,9	3,1
Доля расходов на образование в консолидированном бюджете РФ, %	9,7	9,7	10,2	12,0	12,7	11,8	12,3
Доля расходов на образование федерального бюджета в расходах консолидированного бюджета, %	1,7	1,9	2,0	2,5	2,6	2,4	2,4
Доля расходов на образование территориальных бюджетов в расходах консолидированного бюджета, %	8,0	7,8	8,1	9,5	10,1	9,4	9,9

Источник: Росстат, Россия в цифрах.

Таблица 9

Объем платных услуг системы образования в 2000–2006 гг.

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

Источник: Росстат, Россия в цифрах.

В 2006 г. расходы федерального бюджета на образование резко выросли по сравнению с 2005 г. Особенно заметным был указанный рост в высшем образовании, которое согласно разграничению полномочий между уровнями власти отнесено к федеральному ведению. В 2005 г. произошла передача практически всех учреждений НПО в ведение субъектов Российской Федерации (в федеральном ведении осталось только 250 учреждений НПО из более 3800) и части учреждений СПО. Соответственно большая часть федеральных расходов на образование оказалась сосредоточена на финансировании высшего образования (табл. 10).

Таблица 10

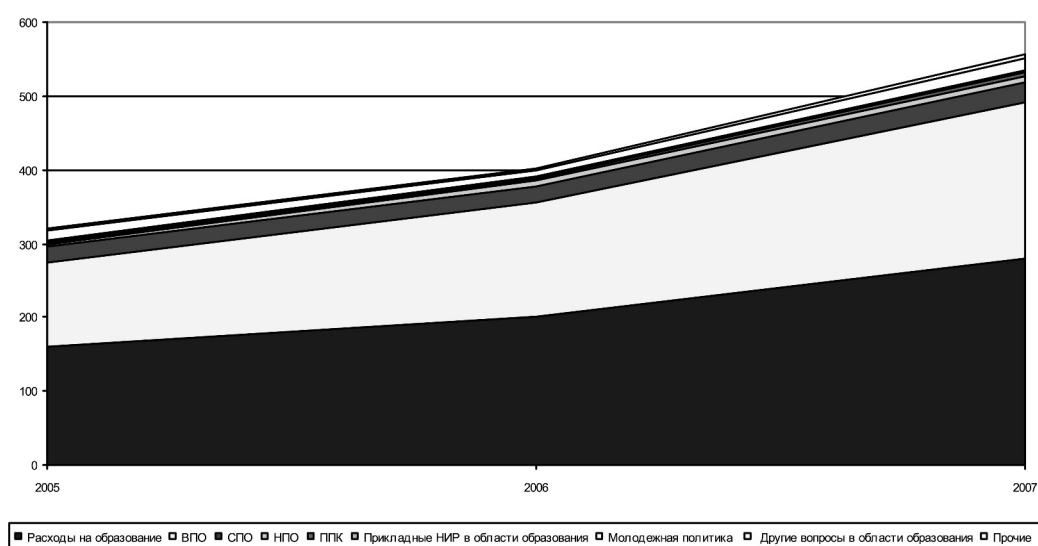
Расходы федерального бюджета на образование в 2000–2007 гг.

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Расходы федерального бюджета на образование, млрд руб.	38,1	54,5	81,7	99,8	121,6	160,5	201,6	278,0
Расходы федерального бюджета на высшее образование, млрд руб.	22,5	31,3	44,4	56,8	72,1	114,7	155,1	214,0
Доля расходов федерального бюджета на образование в ВВП, %	0,5	0,6	0,8	0,8	0,7	0,7	0,8	0,9
Доля расходов федерального бюджета на высшее образование в ВВП, %	0,3	0,3	0,4	0,5	0,4	0,5	0,6	0,7
Доля расходов на образование в расходах федерального бюджета, %	3,8	4,1	4,1	4,1	4,9	4,6	4,7	5,1
Доля расходов на высшее образование в расходах федерального бюджета, %	2,3	2,4	2,2	2,3	2,8	3,2	3,6	3,9

Источник: Росстат, Минфин РФ.

Если сравнить структуру расходов федерального бюджета на образование в 2005, 2006 и 2007 гг., то получится следующая картина (рис. 6).

Рис. 6. Структура расходов федерального бюджета на образование в 2005–2007 гг.



Примечание. В «Прочие» входят расходы на финансирование учреждений дошкольного и общего образования, оставшихся на федеральном бюджете.

Источник: Минфин России.

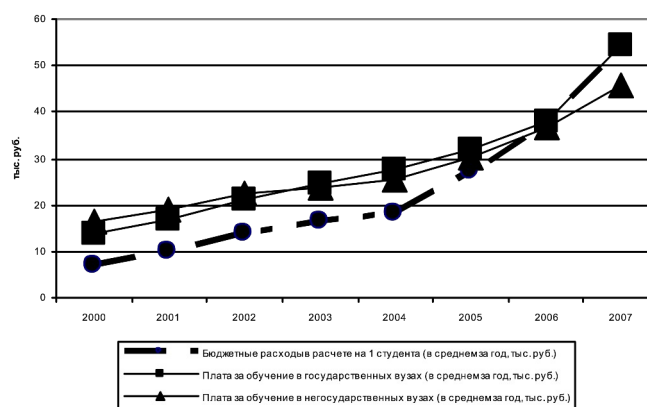
В 2005 г. доля расходов на высшее образование в федеральном бюджете составляла 70%, в 2006 г. она выросла почти до 77% и сохранилась на этом уровне в федеральном бюджете 2007 г. При общем росте финансирования образования из федерального бюджета в 1,3 раза расходы на высшую школу выросли в 1,43 раза. В федеральном бюджете на 2007 г. рост расходов на образование составил 38,3% по сравнению с аналогичными расходами федерального бюджета 2006 г. Это наибольший рост, начиная с 2003 г. В результате удельный вес расходов на образование в расходах федерального бюджета вырос до 5,1% (в 2006 г. – 4,7%).

Поскольку бюджетный контингент в 2006–2007 гг. остался практически неизменным, то изменения в финансировании привели к тому, что резко выросли бюджетные расходы в расчете на 1 бюджетного студента в государственных вузах: в 2004 г. *средние бюджетные расходы* на обучение 1 бюджетного студента составляли всего 18 тыс. руб., в 2005 г. эти расходы выросли до 25,6 тыс. руб., в 2006 г. они достигли 37,5 тыс. руб., а в 2007 г. – 51,6 тыс. руб.⁸

Следует также учитывать, что бюджетное финансирование обучения в высшей школе ведется по приведенному контингенту, когда «вес» студента очной формы обучения равняется 1, очно-заочной (вечерней) формы – 0,2, а заочной – 0,1. В 2006/07 учебном году на очной форме обучалось 65%, на вечерней – 5%, а на заочной – 30% студентов-бюджетников. Это означает, что в 2007 г. расходы на обучение 1 студента-бюджетника очной формы обучения составили в среднем 74,4 тыс. руб. В эту цифру входят, как уже указывалось, только расходы на оказание собственно образовательной услуги. Это сделано для обеспечения сопоставимости расходов федерального бюджета в расчете на 1 бюджетного студента (платы государства *вузу* за подготовку 1 студента) и платы за обучение студентов, обучающихся на платной основе, поэтому в этих расходах не учитываются расходы на стипендиальное обеспечение, а также другие трансферты населению и другие подобные затраты.

⁸ Рассматриваются расходы на оказание собственно образовательной услуги (непосредственно на обучение), которые составляют примерно 70% общих расходов на высшее образование.

Рис. 7. Бюджетные расходы на 1 студента и плата за обучение в государственных и негосударственных вузах в 2000–2007 гг.

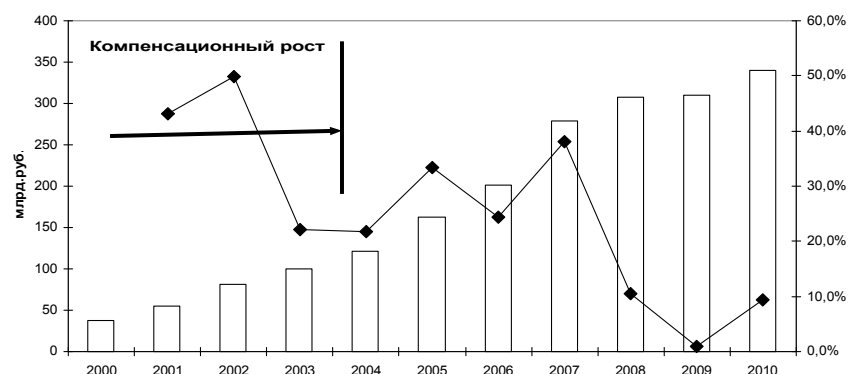


Источник: Образование в Российской Федерации 2006. Стат. сб. М.: ГУ–ВШЭ, 2006; Минфин России, расчеты автора.

Вместе с тем следует учитывать, что принятый федеральный бюджет на трехлетку – 2008–2010 гг. – показывает существенное замедление расходов федерального бюджета на образование, в том числе на высшее.

В 2008–2010 гг. темпы роста расходов федерального бюджета на образование существенно снижаются по сравнению с 2007 г. Так, в 2008 г. они должны вырасти на 10,7% по сравнению с 2007 г., в то время как в 2007 г. указанные расходы выросли на 38,3% по сравнению с аналогичными расходами федерального бюджета 2006 г. В 2009 г. прирост расходов федерального бюджета на образование должен составить 1,0%, что будет заведомо ниже уровня инфляции. В 2010 г. ситуация несколько улучшится – прирост расходов запланирован в 9,3%. Всего за 3 года прирост расходов на образование планируется в 21,9%. Таким образом, расходы на образование утрачивают в проекте бюджета 2008–2010 гг. тот выраженный приоритетный характер, которым они обладали в 2006–2007 гг. В силу этого можно сделать довольно *неприятный вывод*: объявление образования приоритетом или обеспечивало только компенсационный рост расходов после значительных спадов (1998–1999 гг.), или было следствием политических решений в рамках избирательного цикла. Ситуация 2008–2010 гг. особенно тревожна, поскольку показывает, что рост расходов на образование не является, вообще говоря, собственно стратегическим приоритетом и носит во многом конъюнктурный характер (рис. 8).

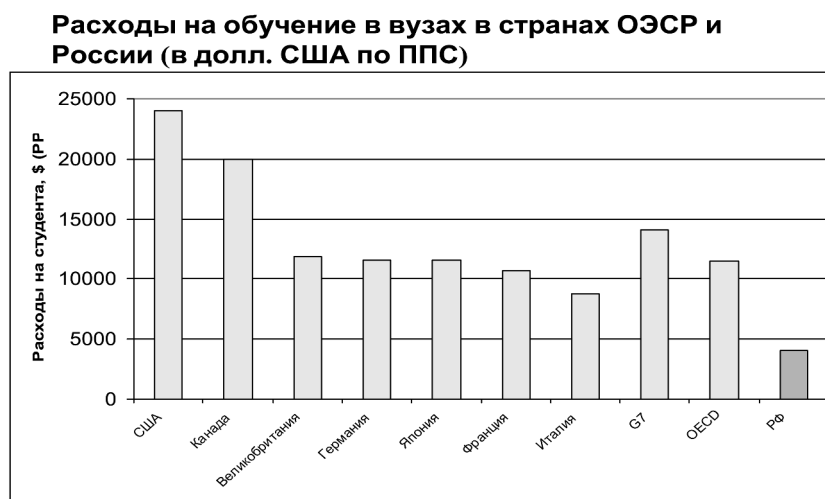
Рис. 8. Динамика расходов федерального бюджета на образование в 2000-2010 гг.



Источник: Минфин России

В 2001 г. расходы на 1 бюджетного студента в Российской Федерации были в 6,5 раза ниже средних бюджетных расходов на 1 студента в странах ОЭСР (по ППС доллара). В 2007 г. этот разрыв за счет ускоренного наращивания расходов на высшее образование в 2006 и 2007 гг. сократился до 3 раз, что существенно (рис. 9).

Рис. 9



Источник: Education at Glance. OECD, 2006, Образование в Российской Федерации 2006. Стат. сб. М.: ГУ-ВШЭ, 2006

Вместе с тем сохраняющийся разрыв по расходам на образование в расчете на 1 студента не позволяет России на равных конкурировать на мировом рынке высшего образования: в настоящее время ее доля на указанном рынке составляет 0,3% (для сравнения: доля стран ЕС – 30%, США и Канады – 31%, Австралии и Новой Зеландии – 10%). Это означает, что сокращение темпов роста расходов на высшее образование в 2008–2010

гг. еще более осложнит для России решение указанной задачи, поскольку разрыв со странами ОЭСР вновь начнет увеличиваться.

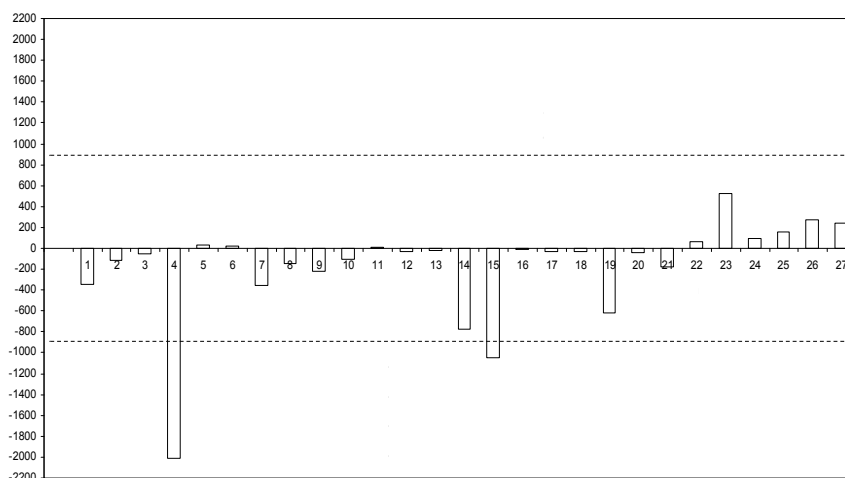
Таким образом, в России в последние годы начала складываться достаточно противоречивая ситуация с финансированием высшей школы. С одной стороны, рост бюджетного финансирования может негативно сказаться на доступности высшего образования для населения высокодотационных субъектов Российской Федерации, а с другой – он недостаточен для того, чтобы обеспечить конкурентоспособность российского высшего образования на мировом образовательном рынке.

В 2005 г. в ведение субъектов Российской Федерации были переданы практически все учебные заведения начального профессионального образования (более 3,4 тыс.). Началась передача на региональный уровень и учебных заведений СПО, которую планировалась в 2007 г.

Данное решение, которое было принято из вполне рациональных соображений – что учреждения НПО и СПО готовят преимущественно кадры для локальных (региональных и местных) рынков труда, поэтому они должны управляться и финансироваться на региональном уровне, – будет иметь далеко идущие и непредсказуемые последствия. Проблематичным, на наш взгляд, является представление о том, что после передачи в ведение регионов системы начального и среднего профессионального образования начнут в большей мере ориентироваться на региональные рынки труда. Во-первых, финансировавшиеся из федерального бюджета учебные заведения НПО и СПО уже давно ориентировались на то, кого они могут готовить (есть оборудование и кадры) или на спрос населения и, в меньшей мере, на работодателей. Именно эти факторы обусловили переориентацию многих учебных заведений НПО на подготовку парикмахеров, поваров, официантов, автослесарей, автомехаников и т.п. Те же процессы происходили и в учебных заведениях СПО, где стали готовить бухгалтеров и экономистов, менеджеров и специалистов по ИТ-технологиям. Во-вторых, опыт регионов, которые в середине 90-х годов взяли в свое ведение учебные заведения НПО, свидетельствует, что в них ситуация со структурой подготавливаемых кадров практически не отличалась от структуры подготовки в федеральных учреждениях НПО⁹ (рис. 10).

⁹ См., напр.: Состояние системы образования Самарской области в 2002/2003 учебном году. /Аналитическая записка Департамента образования и науки Администрации Самарской области и Регионального центра мониторинга в образовании. Самара, 2003.

Рис. 10. Отклонение выпуска учреждениями НПО квалифицированных рабочих от потребностей отраслей экономики Самарской области в 2003 г.



В-третьих, для многих субъектов Федерации содержать систему НПО весьма нелегко, что уже привело к усилению дифференциации расходов на образование на региональном уровне. В-четвертых, сразу после окончания учебных заведений НПО и СПО юноши призываются в армию. После демобилизации многие молодые люди либо приобретают новую профессию, либо меняют местожительство, либо происходит и то и другое. В результате никакой ориентации на локальные рынки труда при подготовке по «мужским профессиям и специальностям» добиться не удастся, и средства региональных бюджетов в этой части тратятся с крайне низкой эффективностью. Вместе с тем, как показывает опыт последних лет, передача учреждений НПО и СПО на региональный уровень приводит к более интенсивной реструктуризации сети учреждений НПО и СПО (в силу дефицита средств) и созданию интегрированных учебных заведений профессионального образования, что в принципе может повлечь за собой повышение качества образования. Однако одновременно закрывается путь к созданию университетских комплексов, куда бы вошли учреждения НПО, СПО и вузы.

3. Институциональные преобразования в системе образования

25 октября 2007 г. Президент России подписал закон о введении уровневой системы высшего профессионального образования, принятый Госдумой 11 октября 2007 г. 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 будут 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, например для медицинских, возможно установление других сроков. Доступ в аспирантуру предусмотрен только для имеющих квалификацию «магистр» или «специалист».

До 1 сентября 2009 г. переход на обучение по уровням или обучение в бакалавриате или магистратуре осуществляется 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 многочисленных дискуссий в качестве одного из основных аргументов против перехода на двухуровневую модель указывалось, что общее ограничение бюджетного приема 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, кто ее лишены, привело бы к реформированию всего пространства высшего образования и к явному снижению статуса многих вузов. Кроме того, переход на двухуровневую систему требует серьезной 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 просто 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 серьезным изменением программ и принципов организации системы высшего образования. Бакалавриат становится элементом *всеобщего* и *общего* высшего образования, спрос на которое в стране в настоящее время очевиден (о спросе на высшее образование говорилось выше). В нем 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 взрослого человека в двухлетнюю магистратуру.

«Между бакалавриатом и магистратурой желателен период практической работы, что предполагает дальнейшее реформирование военного призыва. Специальности на первой и второй ступенях совсем не должны совпадать – главным условием поступления в магистратуру должна быть не специальность в бакалаврском дипломе, а способность поступающего сдать необходимые экзамены. Соответствующим образом следует реорганизовать и программы обоих уровней – они должны быть не обрывочными и искусственно разделенными, а иметь законченный характер. В частности, уже бакалаврская программа должна включать адекватную практику по получаемой специальности. Только при таком подходе к двухуровневой модели она перестанет восприниматься как навязанная извне. Ведь на самом деле эта модель предопределяется внутренними потребностями России и теми изменениями, которые по факту произошли в российской системе высшего образования. Они связаны с необходимостью резко повысить гибкость высшей школы, с ее потребностями и возможностями адекватно реагировать на быстро меняющиеся социальные и технологические вызовы постиндустриальной эпохи»¹⁰.

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», принятый Государственной Думой 26 января 2007 г. и одобренный Советом Федерации 2 февраля 2007 г. Согласно этому Закону с 2009 г. ЕГЭ будет введен в штатный режим и станет основной формой аттестации выпускников общеобразовательных школ, по которой их будут принимать в вуз. Вузы также будут принимать наряду с теми, кто набрал высокие баллы по ЕГЭ, победителей всероссийских и международных олимпиад.

В настоящее время рассматривается вопрос о разрешении некоторым вузам (национальным университетам, системообразующим и инновационным вузам) вводить к ЕГЭ дополнительные испытания.

Если использование результатов олимпиад наравне с результатами ЕГЭ обосновывается неординарностью части абитуриентов (соответственно к ним нельзя применять унифицированные подходы и процедуры), то введение дополнительных испытаний – повышенным уровнем вуза, нестандартностью подготовки в его стенах.

Представляется, что приравнивание результатов четко определенных олимпиад к ЕГЭ вполне допустимо. Здесь только необходимо четко оговорить статус этих олимпиад и не давать его размывать – например, это могут быть всероссийские и международные олимпиады с независимым

¹⁰ Клячко Т.Л., Мау В.А. Между деньгами и институтами // Эксперт. 10–16 сентября 2007 г. № 33(574).

судейством, но не могут быть различные областные и республиканские олимпиады, где уровень и независимость судейства трудно проверяемы. Введение же дополнительных испытаний рядом вузов, на наш взгляд, может серьезно дискредитировать саму идею ЕГЭ в глазах населения. Во-первых, в эти вузы нельзя будет поступить, только послав в них 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 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 ЕГЭ, то его результаты для данной части вузов будут сильно обесценены. Представляется, что это, в принципе, может подорвать к ним (также как и к ЕГЭ) доверие и выпускников школ, и их семей.

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.

"Осторожное отношение к переходу в автономные учреждения со стороны большей части образовательного сообщества 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 является 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. Пока это не делается. Переход же вузов в форму АУ, выделение особо ценного имущества таит в себе подспудные риски и вопросы, обнажая противоречивость сложившейся ситуации.

Основным аргументом перехода вузов в форму АУ является 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. При этом у тех, кто считает целесообразным передачу внебюджетных средств в бюджет, особенно от платной образовательной деятельности, есть «веский» аргумент – что заработаны они на основе использования государственной собственности. Но тогда возникает вопрос: а что изменится при переходе вуза в форму АУ, ведь имущество и здесь остается государственным? Таким образом, через некоторое время после преобразования вуза в форму 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 (а этот процесс не за горами в силу демографических причин) такие опасения могут стать вполне ощутимой реальностью¹¹.

4. Приоритетный национальный проект «Образование»

Приоритетный национальный проект «Образование», как известно, был развернут в 2006 г. (решение о его развертывании было принято 6 сентября 2005 г.).

В общем образовании в 2007 г. в рамках ПНПО началась реализация комплексных программ модернизации региональных систем образования, в которых ведущими элементами были: полноценное (до уровня школы) внедрение нормативного подушевого финансирования и отработка новой отраслевой системы оплаты труда работников образования.

В 2007 г. к участию в ПНПО приступило 10 субъектов Федерации. По результатам второго конкурса в 2008 г. к ним присоединятся еще 21 регион.

Новым элементом в национальном проекте «Образование» является включение в него в 2007 г. начального и среднего профессионального образования. Однако особых новаций здесь не предвидится. В качестве задач предполагается введение в НПО и СПО нормативного подушевого финансирования, которое будет в системе НПО дифференцировано по профессиям подготовки, а в системе СПО – по специальностям подготовки.

В рамках Приоритетного национального проекта «Образование» в 2007 г. были проведены конкурсы по разработке инновационных образовательных программ учебными заведениями НПО и СПО. Эти конкурсы, несомненно, сыграли положительную роль, заставив руководителей и преподавателей образовательных учреждений НПО и СПО более тщательно оценить свое место в подготовке кадров для экономики региона, а также возможности их инновационного развития. Кроме того, проведенные конкурсы позволили

¹¹ Клячко Т.Л., Мау В.А. Между деньгами и институтами // Эксперт. 10–16 сентября 2007 г. № 33 (574).

экспертам по-новому взглянуть на потенциал данных уровней образования и пути их модернизации в современных условиях.

В высшем образовании к 17 вузам, реализующим инновационные программы с 2006 г., в 2007 г. добавились еще 40. Таким образом, их суммарное число достигло 57, т.е. почти 10% от общего числа российских высших учебных заведений. Объем финансирования инновационных образовательных программ вузов составит в 2006-2008 гг. 20 млрд. руб.

В 2007 г. началось и фактическое становление двух федеральных (национальных) университетов – Сибирского и Южного. На их развитие также отпущены значительные бюджетные средства – по 3 млрд. руб. на каждый.

Цель указанных мероприятий, по всей видимости, одна – создать в российском высшем образовании инновационное ядро, которое должно обеспечить, с одной стороны, интеллектуально (научные исследования и разработки) и кадрово (новая генерация специалистов) развитие инновационной экономики, обеспечивающей России высокие темпы экономического роста на длительную перспективу, независимо от конъюнктуры мировых рынков сырья. Это вполне достойная задача, решение которой может определить стратегию развития российской высшей школы на годы вперед.