

Перспектива институциональной школьной реформы: снятие кардинального противоречия между 'образованием на результат' и господствующей организационно-правовой формой школы.

1.

Питер Мортимор, основоположник понятия и движения «школьная эффективность» не так давно сказал: «В настоящий момент (середина 90-х) мы стоим на пороге новой фазы исторического развития института школы. В ее смысловом центре стоит широко дискутируемая проблема: *являются ли школы в целом достаточно эффективными организациями, в состоянии ли они меняться и повышать уровень своей результативности, - или же они в принципе неэффективны?*»

О происхождении и понятии компетентностного подхода в образовании немало спорят, однако одно ясно – главным импульсом и мотивом его возникновения была установка ориентации образования на результат. В этом смысле замысел данной Красноярской конференции – связанно обсудить «компетентности» и «результаты образования» - вполне оправдан.

Главная цель моего доклада: обратить внимание на одно обстоятельство, - на мой взгляд решающее, - а именно, что призыв к переориентации школы на компетентностный подход окажется нереализуемым, если школа будет продолжать финансироваться по сегодняшней модели и будет продолжать функционировать в своей сегодняшней организационно-правовой форме (учреждение).

Евгений Ясин, к важному докладу которого я еще вернусь, фиксирует: «В бюджетной сфере практически в нетронутом виде сохраняются остатки прежней системы, что связано со следующими факторами:

- идея стимулирования результативности в образовании, здравоохранении, культуре и т. п. была практически неизвестна в стране, где десятилетиями господствовала догма о непроизводственной сфере, и само существование экономических результатов деятельности в таких отраслях отрицалось по идеологическим соображениям;

- развитие этих отраслей рассматривалось преимущественно в контексте социальной политики, т. е. как обеспечение доступа к неким ресурсам (например, к школьной парте, врачу и больничным койке), а не как производственные процессы, протекающие с той или иной эффективностью;

- господствовала и всячески укреплялась иллюзия, будто неравенство доходов совместимо с полным равенством в потреблении услуг бюджетной сферы. Права населения на пользование услугами были и остаются определены по преимуществу в терминах доступности ресурсов, что исключает четкое количественное и качественное определение количества и качества услуг (как специфического вида продукции, а не затрат), которые должны быть произведены за счет средств расширенного бюджета. Это, в свою очередь, не позволяет создать экономический механизм управления эффективностью бюджетных средств, затрачиваемых на оказание услуг».

Это проблема – отнюдь не специфически российская, более того, она даже не постсоветская. Никак заранее не договариваясь с Е.Ясиным, один из лидеров немецкого научно-педагогического профсоюза **Корнелия Маттерн** пишет: *«При существующей системе обезличенного бюджетного финансирования школы родители не имеют никакого влияния на предложения в области образования и вынуждены просто пассивно довольствоваться тем, что им предлагает государство. Своим усредненным предложением государство обозначает некий средний уровень, не учитывающий многообразия индивидуальных способностей и запросов учащихся. При попытке отдать всем школам поровну и одинаково школы приходят к состоянию, когда они не устраивают никого. Косность сложившихся форм и содержания обучения, тяга к единообразию и практически полное отсутствие конкуренции, – при механически равномерном и обезличенном финансировании школ, – все это едва ли способствует оживлению перемен и результативным реформам в области государственного образования».*

2.

В чем же коренится главная проблема?

В 1920 году **Людвиг Мизес** сформулировал следующую основополагающую идею: чтобы принимать рациональные экономические и управленческие решения, направленные на рост эффективности (то есть на достижение наилучших результатов при наименьших затратах), необходимо знать цены. Цены являются “помощниками ума”. Без цен невозможно ответить на ключевой вопрос: производится ли из того или иного набора ресурсов товар (услуга), имеющий более высокую или более низкую ценность.

Единственной же системой, в которой возникают цены, является рынок. “Где нет никакого рынка, нет никакой системы цен”.

Следовательно, невозможно установить успешное централизованное планирование, сколь либо сравнимое по эффективности с рыночным механизмом экономической координации.

Через несколько десятилетий Хайек неопровержимым образом и по-новому раскрыл правоту исходной идеи своего учителя. Дело в том, что рынок, по Хайеку, – это в первую очередь информационная система (Сорос потом скажет “рефлексивная система”). Миллионы участников рынка, производящих и потребляющих товары и услуги, динамично действуют и принимают миллионы локальных решений на основе имеющихся у них знаний, ценностей, предпочтений. Это знание агентов рынка по преимуществу является скрытым, “личностным” знанием (Полани). При социализме же – или централистской системе управления – гигантский массив знаний, имеющийся у индивидов и эффективно работающий в рынке, неизбежно остается практически невостребованным.

Всё сказанное имеет самое прямое отношение к устройению системы нашего школьного образования.

Содержание, качество и стоимость наших образовательных услуг регулируются не взаимодействием потребителей и производителей услуг, а неким третьим субъектом - государством.

Эпистемологическая энтропийность в этом случае слишком велика. Формально все школы приравнены по каким-то абстрактным обобщенным показателям – все они реализуют некий единый стандарт и получают на это некий норматив. Но всем известно, что одна школа хорошая, а другая – плохая. Более того, Марья Ивановна учит во 2”А” Вовочку хорошо, а Марья Петровна в 3”Б” учит Верочку хуже. Родителям Вовочки и Верочки это очевидно, а вот как узнать об этом государству? Срезами знаний? Но ведь до каждого Вовочки и до каждой Верочки не дотянешься (их 20 миллионов), да и для них – Вовочек, Верочек и их родителей – эти “срезы” суть вещь десятистепенная. Им важно, чтобы детям в школе было хорошо жить и интересно учиться, а как это померить?

Эта “эпистемологическая (знаниевая) ущербность”, присущая централизованной социалистической системе, непреодолима.

Никакой “планометрический социализм” оказался не в состоянии ответить на решающий вопрос – каким образом всю соответствующую сумму знаний участников рынка можно сосредоточить в некотором центре принятия экономических решений. Дело не столько в технологической невозможности, сколько в том, что “личностные знания” участников большой общественной системы принципиально не поддаются внешней формализации и, следовательно, передаче “наверх” в объективированной форме.

3.

Напомню одну историю. У генсека Юрия Андропова хватило ума и мужества, чтобы сформулировать и признать знаменитое: “Мы не знаем, сколько стоит тонна выплавляемой нами стали”. Естественно, так оно и было – ибо, повторяю, где нет рынка (а его не было), нет и цены. В рамках соц. экономики было невозможно в принципе дать ответ на вопрос Юрия Владимировича. Социалистическая экономика закончила свое существование в 1992 году. Но в сфере образования как ни в чем не бывало продолжил свою жизнь ее “младший брат” – социалистическая школьная экономика. И когда через 6 лет почти с высоких трибун (министр Тихонов)

звучало: “Мы не знаем, сколько стоит в год обучение одного школьника”, – то ответ стали искать в понятии так называемого норматива финансирования.

Итак, возникла идея, что аналогом цены в образовании может стать подушевой норматив. По крайней мере, все больше стали говорить, что введение норматива может заметно стимулировать в системе процессы конкуренции.

Но может ли норматив заменить цену? Или чуть иначе: может ли введение норматива способствовать, хотя бы первоначально и отчасти, становлению рациональных экономических процессов в образовательной системе, может ли норматив стать звеном механизма действенной экономической регуляции системы? Это непростые вопросы. Наша гипотеза – может, но только в рамках иной организационно-правовой формы.

Чтобы не показаться слишком теоретичным, приведу пример из своей повседневной практики. Не так давно ко мне пришла инспектор с проверкой организации питания детей в школе. У нас школьная столовая сама готовит обеды; мы имеем на это разрешение от СЭС. Инспектор, однако, сказала, что мы должны заключить договор с районным комбинатом питания и получать обеды оттуда. Я заметил, что мы два года уже жили по этой схеме и все были недовольны – и дети, и родители; не говоря уж о том, что школе это выходило на 30–40% дороже. А сейчас все довольны.

Инспектор мне строго заявила: “Кезина потребовала приказом, чтобы все школы прикрепились к комбинатам, и обсуждать здесь нечего”. На это я ответил, что весьма уважаю Любовь Петровну Кезину (что есть полная правда), но Любовь Петровна не обедала в нашей столовой – ни тогда, когда мы получали обеды с комбината, ни сейчас. Как она может судить? А потому для меня все же решающим в этом вопросе является мнение тех, кто ежедневно кушает в столовой. Инспектор была смущена такой логикой и удалилась, написав, естественно, акт по положенной форме, с выводами.

Тем не менее, инспектор была – в своей логике – абсолютно права. В этой логике мнение тех, кто непосредственно потребляет образовательные услуги школы, не имеет никакого юридического и экономического значения.

Чем же тогда может определиться норматив, важнейший “экономический” показатель школьной системы? Ответ: сколько власть даст на школу, столько и будет.

Таким образом, норматив – это цена, но цена по своей природе какая-то странная. Ибо она определяется не во взаимодействии миллионов производителей и потребителей образовательных услуг, а неким решением “сверху”. Это решение определяется, мягко говоря, очень укрупненными и явно внеэкономическими факторами. Например, учитель получает треть прожиточного минимума. Если при этом нет массовых учительских забастовок, то все так и останется. Если возникают забастовки и власть, добавив 25% и доведя зарплату аж до половины физиологического минимума, забастовки снимает, то столько и будет. Именно такой зарплатный компонент и войдет в норматив – и иного не будет. И никто тебе не заплатит больше. Так что “цена” здесь есть, но это не экономическая цена образовательных услуг, а политическая цена отсутствия массовых забастовок.

Такой ситуации присуща одна важная черта. А именно, между качеством работы школы и ее экономическим состоянием практически отсутствует какая-либо связь. Скажем, в городе есть 100 школ. Во всех школах учителя получают 2000 бюджетных рублей в месяц (поскольку даже на удвоенную сумму не прожить, то тонкостями межразрядных различий вполне можно пренебречь), все школы получают 5000 рублей в квартал на хозрасходы, у всех все одинаково. При этом одни школы, как это прекрасно известно, работают хорошо, другие – средненько, третьи – плохо. В одних школах 25% мужчин и средний возраст коллектива 40 лет; в других – мужчин ноль и средний возраст педагогов – запенсионный. Одни школы дети любят, другие – ненавидят. В одних школах дети редко пьют пиво, и то по выходным, а курит только каждый десятый. В других – пьют на переменах, а курят не “Явку”, а травку. Родители все это видят, и для родителей именно это архиважно, для них именно это и есть качество. Но у государства не существует никакого

экономического механизма оценки и стимулирования качества работы школы. Ну разве что власти присвоят школе какой-то статус или назначат экспериментальной площадкой и будут доплачивать 15% – в принципе разницы никакой. Ситуация, как ни странно, абсолютно логичная, ибо, повторяем, если экономики нет, то и экономических механизмов тоже нет.

Но изгнанная за дверь экономика школьного образования мстит за себя. В эпоху всеобщей экономизации жизни отсутствие всяких механизмов экономического стимулирования качества – вещь серьезная. Потому что тогда качество падает. А затраты растут. Эффекта – никакого.

4.

Ирина Абанкина (Высшая школа экономики) совсем недавно провела макроэкономическое рассмотрение образовательных расходов территориальных бюджетов, один из итогов оказалось следующее простое и глубокое наблюдение: *«Темпы роста бюджетных расходов на общее образование поражают воображение. По отчетным данным об исполнении консолидированных бюджетов субъектов Федерации в 2002 году на образование было истрачено 326 млрд. руб., увеличив расходы по сравнению с 2001 годом на 42%. По сравнению с 1999 годом расходы выросли в рублевом исчислении в 2,5 раза, - при том, что курс доллара вырос в 1,5 раза. Как бы мы ни считали, но рост расходов территориальных бюджетов на образование в реальном выражении был гораздо больше, чем пресловутые 10%, которые предусматривались материалами Госсовета.*

И что же? Заметных скачков в качестве образования не видно; стоны детей и родителей ничуть не тише, а громче; учителя как недополучали мизерную зарплату, так и недополучают и бастуют, как прежде, школьная «коммуналка» в долгах, как в шелках. Что же получается - численность школьников сокращается и будет сокращаться еще более высокими темпами (демографические прогнозы аж до 2060 года), удовлетворенность общества школьным образованием никак не повышается, а расходы растут и растут. Следовательно, причина недостаточной

эффективности школьного образования лежит не в низком уровне финансирования, а в самой школе, в ее функциональной и структурной организации».

Еще близкий и особенно злободневный нынче сюжет. Вот идут споры о содержании образования. Академик N, например, спорит о стандартах образования с академиком M. Каждый из них, естественно, стремится победить в споре. Что означает, в данном случае, победа? Победа означает, чью точку зрения на содержание школьного образования примет министр. Ситуация в чем-то весьма и весьма сомнительная. Ибо главная проблема нынешнего содержания образования состоит не в “борьбе за министра”, а в том, что за такое содержание, какое сегодня есть, - вынеси его на рынок, - никто не стал бы платить.

Если бы решение вопроса, будут или нет моих дочерей год от года насиловать формулами галогенирования ароматических углеводородов, зависело от того, что мне надо было заплатить 10 рублей, то я бы не заплатил и пятака. И тогда была бы надежда, что это зомбирование и насилие были экономически приостановлены. Но пока – пока все идет, как в вышеописанном случае про обеда в школьной столовой. Мнение школьников и родителей никого не волнует. И есть иллюзия, что все решится мнением министра.

Между тем, пытаясь невероятными идейными усилиями продвинуть сегодня личностную ориентацию школьного образования и уменьшить его одностороннюю формально-предметную ориентацию, нам полезно было бы помнить результаты одного недавнего исследования. **Владивостокское исследование (2000-01 гг.).** – *«Средний класс ждет от школы: личностные черты - 63%, конкретные знания и умения - 15%. Люди готовы платить за образование вдвое против сегодняшнего (но не знают кому)».*

5.

Что же делать для роста качества? Непонятно. Резко устрожать контроль над учителями? Не работает. При дальнейшем нарастании бессмысленных проверок и инспекций нормальные люди вообще из школы уйдут; останутся только те, кто

больше вообще нигде не нужен. Не самый лучший расклад для детей. Принудительный труд, как показывает история, неэффективен.

И вот стратегия реформирования образования, одобренная Правительством РФ в июне 2000 года, говорит: да, с одной стороны, государство должно увеличить долю бюджетных расходов на образование. Но, с другой стороны, оно должно сформировать в сфере образования такие механизмы, которые сами бы естественным образом экономически стимулировали качественно работающие образовательные организации.

Ср. «парижские тезисы» **Владимира Путина** (весна 2003), когда 11 февраля на встрече с французскими бизнесменами Президент сказал: *«Что касается социальной системы, есть несколько вариантов решения этой проблемы. Первый и самый главный, - если мы говорим о бюджетном финансировании, - то, по моему глубокому убеждению, финансировать надо не само учреждение, не больницу, не учебное заведение, как таковые. Платить надо за качество и количество оказываемых услуг».*

Мортимор доказал, что главным фактором, определяющим эффективность школы, является понятие «этоса школы», господствующего в ней стиля работы и отношений. Но каков ныне стиль отношений между учителями и учениками в массовой школе? Это стиль диктата и нередко психолого-педагогического давления и унижения. В ходу грубость, на детей кричат, их унижают, пугают двойками и т.д. Так относятся к тому, кто тебе подчинен, безответен и от кого ты никак не зависишь. К клиенту в ресторане или в парикмахерской так нынче не относятся. Потому что клиент платит.

6.

Разумеется, принцип персонификации бюджетного финансирования глубоко связан и с другой позицией, стоящей на одном из первых мест в принятой правительством программе действий по модернизации образования. Речь идет о расширении многообразия организационно-правовых форм в сфере образования, об уходе от ситуации, когда единственной является правовая форма учреждения.

Очевидно, что при не идет речи о приватизации образовательных учреждений и об уходе государства из сферы образования.

Станет ли тогда норматив ценой? Далеко не в полной мере и не в чистой форме. Но в полной мере это невозможно и не нужно, важно запустить механизм. Появится ли тогда школьная экономика? Конечно, не в полный рост, но появятся хоть предпосылки ее становления. Решится ли тогда вопрос учительской зарплаты? Опять же, не сразу и не просто. Но иного пути нет. Ибо никому пока не удалось опровергнуть чеканную формулу, сформулированную одним известным экономистом XIX века: “Труд может утвердить свой социальный характер, только воплотившись в товарную форму”. Этого экономиста звали Карл Маркс.

Государству, безусловно, надо много больше вкладывать в систему образования. Но если в образовании не провести коренных институциональных изменений, то вкладывать в него можно с тем же успехом, как и в советское сельское хозяйство. В систему можно вбухнуть весь бюджет США, она его переварит и не поперхнется. И ничего не изменится.

7.

Отсутствие сколько-либо действенных механизмов социально-рыночного характера и конкуренции в сфере школьного образования, являющейся по существу институцией непрерывной обработки человеческого материала и социализации поколений, не может не привести к общеэкономическим и общенациональным негативным стратегическим последствиям, касающимся характера менталитета населения в целом.

Людвиг Эрхард, отец немецкого «экономического чуда» и автор принципиальной записи о «социальном государстве» в Конституции послевоенной Германии, тем не менее, в 1958 году жестко сформулировал: *«Социальная рыночная экономика не может процветать, если духовная установка, на которой она базируется, - то есть готовность принять ответственность за свою судьбу и готовность участия в честной и свободной конкуренции, - подрывается якобы «социальными» мерами в смежных областях».*

Более того, конкуренция есть не только средство повышения конечной экономической эффективности. Конкуренция есть глубинное основание демократического общественного устройства. **Корвин Эдвардс** писал: *«Мы ценим конкуренцию ради нее самой, - не только из-за ее экономической эффективности, - но как экономическое соответствие политической демократии и как необходимую помощь для поддержания этой демократии. Политические корни защиты конкуренции возникли раньше и лежат глубже, чем ее экономические корни. Основополагающие идеи об опасности концентрации власти были развиты раньше, чем повсюду стала известной экономическая теория конкуренции».*

В конце концов, сегодня подавляющее большинство российских губернаторов (Аяцков, Прусак, Титов и др.) самостоятельно пришли к мысли, что в образование надо вводить элементы рынка. Как сказал в кулуарах заседания Госсовета (август 2001) один авторитетный губернатор: *«Если у нас вся страна в рынке, то как школа может выжить вне рынка?»* При этом, конечно же, нет и речи о передаче всей школьной системы на волю волн образовательной рыночной стихии. Начало централизованного государственного планирования, анализа, управления и контроля в образовательной системе – но не монопольного – на исторически обозримую перспективу, разумеется, должно и будет сохраняться. Ибо социальное уравнивание есть не чуждый рыночной системе довесок, но, напротив, существенный составной элемент социального рыночного хозяйства.

Но разумное и результативное социальное регулирование всегда очень трудно. А тотальное огосударствление легко. Только не надо его путать с социальным регулированием. Еще **Джон Стюарт Милль** предупреждал: *«Проблема, нуждающаяся в решении, очень тонкая и особенно важная: как дать наибольший объем необходимой помощи и при этом в наименьшей степени побуждать людей строить на этом свои надежды?»*

8.

Уже упомянутый мною в начале доклад **Е.Г.Ясина** *«Бремя государства и экономическая политика: либеральная альтернатива»* (конец 2002 г.) посвящен выявлению реальных путей экономического роста за счет сокращения

государственных расходов. Не претендуя на оспаривание этой идеи – о том, что рост экономики действительно требует подобных расходов (и, замечу, что сейчас это стало принятым курсом российского правительства) – остановимся здесь на одном из ключевых разделов доклада, а именно на проблематике «учреждения» как особой организационно-правовой формы, являющейся пока что монопольно доминирующей в области образования.

В докладе совершенно справедливо говорится, что господствующая сегодня в бюджетной сфере в целом и в образовании в частности форма «учреждения» заведомо неадекватная задачам повышения эффективности и создания конкурентной среды. Со ссылкой на коллектив разработчиков действующего Гражданского кодекса РФ не менее справедливо подчеркивается, что учреждения «представляют собой остатки прежней социалистической экономической системы и не свойственны развитому товарному обороту».

Более того, в группе разработчиков ГК отсутствовало единство взглядов по вопросу о том, правомерно ли вообще рассматривать учреждение в качестве юридического лица. По их замыслу, учреждения должны полностью финансироваться собственником и не распоряжаться имуществом иначе, как в соответствии с утверждаемой собственником сметой; наделение их правом осуществлять «приносящую доходы деятельность» было компромиссом, мотивированным ограниченностью финансовых возможностей государства и муниципалитетов «в настоящее время».

Последние экономико-правовые дискуссии сейчас все больше склоняются в сторону мнения, что «учреждение» не может выступать в качестве юридического лица – они, по преимуществу, выступают как полностью зависимый «орган», «инструмент» учредителя.

В этом отношении, заметим, становятся много понятнее все коллизии, возникающие в последние годы (и особенно обнажившиеся в связи с принятием новых частей Налогового кодекса с начала 2002 г.) между положениями, с одной стороны, гражданского, бюджетного и налогового права и, с другой, между духом и буквой закона «Об образовании», в котором была предпринята попытка, еще с 1992 г., в полной мере реализовать идею «образовательного учреждения» как полноценного юридического лица и участника гражданского оборота. Печально, но

закономерно – закон «Об образовании» из подобных десятилетних столкновений вышел проигравшим и, более того, никакого иного варианта, как отчетливо видно сейчас, ожидать не следовало.

Действительно, приведем родовые признаки «учреждения». Они суть, по Ясину, следующие:

1. прямая административная подчиненность вышестоящему государственному или муниципальному органу (учреждение действует по его заданиям); не случайно, с точки зрения гражданского и бюджетного права, государственное образовательное или медицинское учреждение не имеет принципиальных отличий от воинской части^[1];

2. выделение бюджетных средств в форме ассигнований на содержание учреждения вне зависимости от конкретных результатов деятельности; иными словами, учреждение финансируется как некая совокупность ресурсов: оклады определенного числа работников, отопление и освещение определенных помещений и т. д., что исключает заинтересованность в улучшении соотношения «ресурсы – результаты»;

3. сведение финансовой деятельности к исполнению предписанной сверху сметы;

4. субсидиарная ответственность собственника по обязательствам учреждения, что естественно в условиях финансовой и административной несамостоятельности, но несовместимо с реальной конкуренцией.

Промежуточное резюме: *«Экономика и организация бюджетных учреждений пока практически не затронуты рыночными реформами. За последние годы в основном имели место лишь процессы адаптации к сокращению бюджетного финансирования».*

9.

Понятно, что «многие из бюджетных учреждений, особенно образовательные и медицинские, оказывают значительные объемы платных услуг, восполняя недостаток бюджетного финансирования».

Однако доминирующая ныне в Минфине логика состоит в том (ср. Бюджетное послание Президента 2002), что подобный «приработок учреждений» должен

пресекаться. ЦРУ не имеет никаких прав на коммерческую деятельность, оно должно финансироваться исключительно из бюджета. Воинской части вряд ли пристало в инициативном порядке оказывать «платные военные услуги».

На деле уже в советское время и, тем более, в последнее десятилетие развивалась конкуренция между учреждениями бюджетной сферы, и на ее основе и сами учреждения и их работники не просто получали «ассигнования на содержание», а зарабатывали бюджетные и внебюджетные средства как на официально существующих, так и на теневых рынках. В итоге возникло очевидное противоречие между коренными признаками учреждения и практикой функционирования многих вузов, больниц и т. д.

Оставаясь формально бесправными бюджетополучателями, они в определенной степени стали на деле самостоятельными товаропроизводителями. Их отношения с вышестоящими органами, формально мало чем отличающиеся от отношений солдата с командиром, на практике приобрели во многом партнерский характер. Перестали быть редкостью учреждения, расходы которых на 50 и более процентов финансируются за счет собственных доходов.

Самостоятельность учреждений в ряде случаев получила отражение в отраслевом законодательстве, например, в Законе об образовании, что затем обусловило коллизии такого законодательства с Гражданским и Бюджетным кодексами. В последнее время Министерство финансов России настаивает на устранении этих коллизий. В частности, оно справедливо указывает, что, самостоятельно вступая в сделки, учреждения в то же время сохраняют преимущества, обусловленные субсидиарной ответственностью государства; в результате возникают непредвиденные и необоснованные расходы бюджета на покрытие их долгов. Однако и решение о контроле всех их доходов, включая и внебюджетные, через казначейство, создает существенные трудности для их эффективной работы.

Итак, учреждения бюджетной сферы:

- следуя духу Гражданского и Бюджетного кодексов, обязаны избегать самостоятельных хозяйственных решений и участия в конкуренции, иными словами, должны уклоняться от поиска резервов повышения эффективности;
- на деле ведут себя в значительной степени как товаропроизводители, находя правовые ниши за счет противоречий и нечеткости законодательства; это в

определенной мере обеспечивает замещение бюджетных средств внебюджетными, однако сложившиеся механизмы в целом непрозрачны и нерациональны;

- активно строят неформальные отношения с администрирующими и финансирующими органами, потребителями услуг и между собой, тогда как формально организованные, поддающиеся регулированию рынки в рассматриваемой сфере находятся в зачаточном состоянии.

Решение вопроса следует искать не через сравнение преимуществ и недостатков советского варианта с тем, который стихийно сложился в постсоветский период, а на основе принципиально иных подходов, характерных для рыночной экономики.

10.

В связи со всем сказанным Ясиным, в частности, *предлагается*:

1) исходить из того, что организации образования, здравоохранения, культуры и т. п. должны законным образом *функционировать как товаропроизводители, реализующие результаты своей производственной деятельности (услуги)* тем, кто желает их приобрести; это означает, что большая их часть должна утратить форму учреждения;

2) признавая социальную значимость услуг, государство должно выступать одним из основных субъектов спроса на эти услуги, приобретая их для граждан с относительно низкими доходами через системы обязательного медицинского страхования, полную или частичную оплату образовательных услуги т. п.;

3) в силу особенностей рынков услуг образования, здравоохранения и т. п., эти рынки нуждаются в специфическом регулировании, а среди действующих на них организаций значительный удельный вес должен принадлежать некоммерческим;

4) государство должно обеспечивать благоприятные условия для создания частных организаций рассматриваемой сферы;

5) оценить избыточные мощности учреждений обслуживания, в частности неэффективно используемые площади зданий, и осуществить «необусловленную» приватизацию соответствующих ресурсов с их последующим перепрофилированием;

6) учитывая ограниченную привлекательность «обусловленной» приватизации для потенциальных собственников и относительно низкую доходность большей части социальных услуг, *предусмотреть возможность преобразования учреждений в иную организационную форму, при сохранении государственной или муниципальной собственности*; эта форма должна предусматривать баланс прав и обязанностей, близкий к тому, который характерен для негосударственных автономных некоммерческих организаций;

7) в случаях, когда конкуренция невозможна (например, когда речь идет о сельских школах), может сохраняться форма учреждения, однако *финансирование должно ориентироваться не на содержание организации как таковой, а на достижение определенных результатов*; например, средства на оплату учителей должны выделяться, в том числе, с учетом результатов независимого тестирования учащихся.

Ясин: «Преобразование сети содержащихся за счет бюджета учреждений в совокупность частных и государственных, коммерческих и некоммерческих организаций различных форм может быть проведено за три-пять лет. Все эти организации должны быть поставлены в конкурентные условия на рынках соответствующих услуг. Спрос на этих рынках будет формироваться за счет различных источников, например, средств обязательного и добровольного медицинского страхования, государственных и частных заказов, платежей из доходов граждан и т. д. Однако по отношению к организациям, поставляющим услуги, все эти средства должны выступать не в качестве гарантированных ассигнований на содержание, а именно в качестве компонентов рыночного спроса, пусть и модифицированного участием государства».

Заключение. «Не надо бояться человека с ружьем»

В последние 2-3 года было исключительно много криков беотийцев на предмет опасности идеи введения «организации» (как новой организационно-правовой формы) в образовании. Профсоюзы даже выводили на улицы толпы учительниц под лозунгом «Долой организацию Грефа!» и т.п.

Ниже мы приводим конкретные положения разработанного законопроекта МЭРТа о специализированной государственной или муниципальной НКО, из которых становится очевидным, что никаких опасностей «приватизации», «банкротства» школы и тому подобного там нет.

Ст. 2 «Имущество специализированной государственной или муниципальной некоммерческой организации находится соответственно в государственной или муниципальной собственности и закрепляется за ней на праве хозяйственного ведения» (п. 1).

Ст. 3. - «1. Специализированная государственная или муниципальная некоммерческая организация отвечает по своим обязательствам всем принадлежащим ей имуществом, за исключением недвижимого имущества.

2. Специализированная государственная или муниципальная некоммерческая организация не отвечает по обязательствам собственника имущества.

3. Собственник имущества специализированной государственной или муниципальной некоммерческой организации не отвечает по обязательствам государственной или муниципальной некоммерческой организации» (3).

Ст. 5. - «1. Специализированная государственная или муниципальная некоммерческая организация может быть создана в результате ее учреждения, а также образована в результате реорганизации государственного или муниципального учреждения.

Специализированная государственная или муниципальная некоммерческая организация может быть создана либо образована в результате реорганизации

государственного или муниципального учреждения только в случае введения в отношении такой организации программно-целевых методов планирования деятельности или нормативно - подушевого финансирования по факту оказания услуг, либо контрактных форм оказания работ и услуг.

2. Учредителем специализированной государственной или муниципальной некоммерческой организации выступает:

Российская Федерация в отношении специализированной государственной некоммерческой организации, имущество которой находится в федеральной собственности;

субъект Российской Федерации в отношении специализированной государственной некоммерческой организации, имущество которой находится в собственности этого субъекта Российской Федерации;

муниципальное образование в отношении специализированной муниципальной некоммерческой организации, имущество которой находится в собственности этого муниципального образования.

3. Специализированная государственная или муниципальная некоммерческая организация может иметь только одного учредителя».

Ст. 8. - «2. При принятии решения о ликвидации специализированной государственной или муниципальной некоммерческой организации ее учредитель обязан предусмотреть организационно-правовые меры, обеспечивающие выполнение в полном объеме обязательств государства или муниципального образования по предоставлению услуг в области образования, здравоохранения, культуры, других социально значимых услуг, являющихся целью деятельности ликвидируемой специализированной государственной или муниципальной некоммерческой организации в соответствии с нормативными правовыми актами по предоставлению социальных гарантий населению.

5. Требования кредиторов специализированной государственной или муниципальной некоммерческой организации, решение о ликвидации которой принято, удовлетворяются за счет денежных средств и иного движимого имущества, принадлежащего специализированной государственной или муниципальной некоммерческой организации. Кредиторы не вправе предъявлять требования об

обращении взыскания на недвижимое имущество специализированной государственной или муниципальной некоммерческой организации.

6. Если имеющиеся у ликвидируемой специализированной государственной или муниципальной некоммерческой организации денежные средства недостаточны для удовлетворения требований кредиторов, ликвидационная комиссия осуществляет продажу движимого имущества специализированной государственной или муниципальной некоммерческой организации с публичных торгов в порядке, установленном для исполнения судебных решений.

7. Недвижимое имущество, а также движимое имущество, оставшееся после удовлетворения требований кредиторов ликвидируемой специализированной государственной или муниципальной некоммерческой организации, передается в распоряжение государственного или муниципального органа, осуществляющего от имени учредителя полномочия собственника имущества специализированной государственной или муниципальной некоммерческой организации, если иное не предусмотрено законами и иными правовыми актами Российской Федерации или уставом специализированной государственной или муниципальной некоммерческой организации».

Ст. 16. – «1. Специализированная государственная или муниципальная некоммерческая организация может осуществлять предпринимательскую деятельность лишь постольку, поскольку это служит достижению целей, для достижения которых организация создана, и соответствует этим целям.

2. Предпринимательская деятельность специализированных государственных или муниципальных некоммерческих организаций может включать в себя:

производство и продажу товаров, выполнение работ и оказание услуг, отвечающих целям, для достижения которых организация создана;

участие в хозяйственных обществах и товариществах на вере в качестве вкладчика;

приобретение и реализацию вкладов (долей, паев), ценных бумаг и иного имущества и имущественных прав.

3. Приносящие доходы пользование имуществом, производство и продажа товаров, выполнение работ и оказание услуг признаются отвечающими целям

создания специализированной государственной или муниципальной некоммерческой организации в случаях, если пользование имуществом, производимые товары, выполняемые работы, оказываемые услуги отвечают одному из следующих условий:

способствуют распространению и потреблению результатов основной деятельности;

являются аналогичными по назначению тем, которые используются в основной деятельности;

при производстве товаров, выполнении работ, оказании услуг используются технологии и оборудование, применяемые в основной деятельности».

Ст. 17. – «1. Выделение средств специализированной государственной или муниципальной некоммерческой организации из соответствующего бюджета на выполнение заданий по оказанию государственных или муниципальных услуг осуществляется в формах субсидий и субвенций.

2. Для целей настоящего Федерального закона под заданиями по оказанию государственных или муниципальных услуг понимается определяемый в порядке, установленном законами, иными нормативными правовыми актами Правительства Российской Федерации, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, объем услуг, соответствующих основной деятельности государственной или муниципальной специализированной некоммерческой организации, которые эта организация на определенных условиях должна оказать населению.

Задания, устанавливаемые учредителем и обеспечивающие получение населением гарантированных государством услуг, носят обязательный характер.

Сверх гарантированного уровня органы государственной власти и местного самоуправления, не являющиеся учредителями, могут оплачивать услуги, оказываемые организацией на договорной основе».

Если же школа будет оставаться в своей нынешней орг-правовой форме, если не будут меняться базовые механизмы школьной экономики, то все разговоры о «компетенциях» и об «образовании на результат» закончатся ничем. Увы, тогда мы в очередной раз окажемся свидетелями зарождения очередного «порыва прекрасной души» (Гете), очередной благородной педагогической иллюзии, которой суждено будет разбиться о жесткую материю экономико-правовой реальности.

[1] Именно в свете этого резкого, но безусловно адекватного сравнения особенно очевидны безнадежность и гротескность почти что «священного» среди образователей тезиса об «автономии школы».