

Проблемы функционирования системы образования на современном этапе

© 2009 И.В. Миргалеева

кандидат экономических наук, доцент

Бугульминский филиал Института экономики, управления и права, г. Казань

Статья посвящена проблемам современной системы образования в процессе ее реформирования. Предлагаются пути их решения через создание такого организационно-экономического механизма, который обеспечил бы равноправное функционирование каждого элемента системы, формирование условий для гармонизации интересов граждан, государства и частного капитала.

Ключевые слова: образование, реформирование, анализ.

Образование - стратегический ресурс и будущее нашей страны. В совершенствовании образования заинтересованы все граждане, следовательно, реформирование образования является приоритетной задачей для руководства страны, регионов и отдельных образовательных учреждений. В силу вышеизложенных причин первоочередной задачей становится создание эффективной системы нормативно-правового регулирования образовательной деятельности.

Действующее законодательство не только не обеспечивает перспектив развития отечественной системы образования, но и порой не отвечает запросам нового времени. На сегодняшний день практически не регулируются общественные отношения, которые характерны для дошкольного, общего, начального профессионального и дополнительного образования. Поэтому для выработки предложений важно проанализировать законодательную деятельность в данной области в последние годы.

Основой государственных гарантий получения гражданами Российской Федерации образования, согласно п. 2. ст. 43 Конституции РФ, является его государственное и (или) муниципальное финансирование. В редакции федерального закона "Об образовании" от 13 января 1996 г. № 12-ФЗ государство гарантирует ежегодное выделение финансовых средств на нужды образования в размере не менее 10% национального дохода.

В начале 2000-х гг. в России начался новый этап реформ, суть которого сводится к переходу образовательных учреждений на самофинансирование. С 2004 г. происходят радикальные изменения в законодательном регулировании образования. По мнению ЮНЕСКО, отечественный закон "Об образовании" считался лучшим в мире в XX в., позволившим вузам и школам выжить в сложнейшее время. В новой редакции данного закона государство снимает с себя часть социальных гарантий по обеспечению финанси-

рования образования, переводит дошкольное финансирование на муниципальный уровень, не выделив соответствующего финансирования. Перевод системы среднего и начального профессионального образования на региональный уровень привел к возникновению проблем не только финансового, но и социального характера.

Несмотря на все меры, принимаемые для обеспечения доступности образования, множество проблем остаются нерешенными. Для нашей страны характерна и до сих пор не преодолена тенденция, основывающаяся на остаточном подходе к проблемам образования, что определяет замедление общественного развития. Достаточно сказать, что сегодня предусматриваемые государственным бюджетом ассигнования на высшее образование не составляют и трети от его реальных потребностей.

Одним из значимых моментов в реформировании образования является принятие закона "Об автономных учреждениях", опубликованного в "Российской газете" 8 ноября 2006 г. Вместе с упомянутым законом был опубликован закон "О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием федерального закона "Об автономных учреждениях", а также в целях уточнения правоспособности государственных и муниципальных учреждений", который внес изменения в текст Гражданского кодекса Российской Федерации, Налогового кодекса Российской Федерации, Бюджетного кодекса Российской Федерации, в текст закона "О некоммерческих организациях" и, конечно, в тексты законов "Об образовании" и "О высшем и послевузовском профессиональном образовании".

С момента принятия указанных законов в российской правовой системе получают право на существование частные учреждения, бюджетные учреждения и автономные учреждения. Государ-

ственные и муниципальные учреждения могут быть бюджетными или автономными. Правовой статус частного учреждения совпадает со статусом "учреждение", ранее известным из гражданского права. В текстах федеральных законов произведена системная замена термина "учреждение" на термины "частное учреждение", "бюджетное учреждение", "автономное учреждение". В ряде случаев вместо терминов "бюджетное учреждение" или "автономное учреждение" использован собирательный по отношению к ним термин "государственные и муниципальные учреждения".

Сторонники автономных учреждений не всегда едины в своей поддержке некоторых положений закона. Отчасти это связано с тем, что работа над законодательством по данному направлению ведется уже несколько лет. В сознании специалистов иногда происходит смешение из разных текстов, разных концепций, существовавших на разных этапах подготовки закона. Даже при обсуждении законов в Государственной Думе итоговый вариант был значительно изменен по сравнению с вариантом текста, внесенного законодателем. Тексты законов в сфере регулирования образовательной деятельности не свободны от недостатков. Но введение новых типов учреждений является шагом вперед для национального российского законодательства.

Анализ данных Министерства образования и науки свидетельствует о сложившемся дисбалансе в системе профессионального образования по всем ключевым направлениям.

Во-первых, по уровням профессионального образования - по количеству приема и выпуска доминирует высшее образование, по сравнению с начальным и средним профессиональным образованием, несмотря на потребности экономики. Наметившийся системный кризис в сфере образования усугубляется также резким падением качества профессионального образования и значительным ухудшением демографической ситуации.

Во-вторых, по направлениям образования - выпуск специалистов по социально-гуманитарным направлениям значительно превышает выпуск по инженерно-техническим специальностям, в то же время потребности рынка труда прямо противоположны.

В-третьих, по формам обучения - количество специалистов, выпускаемых по заочной, вечерней формам обучения, сравнялось с количеством специалистов, выпускаемых по очной форме.

В-четвертых, по формам оплаты - количество обучающихся с полным возмещением за-

трат на обучение в 2007/08 учебном году превысило бюджетные затраты.

Существенные изменения произошли именно в разрезе "бюджетное - внебюджетное" обучение. Еще 10 лет назад доля платного образования составляла малую часть от бюджетного. Начиная с 2005 г. внебюджетный сектор превысил бюджетный и продолжает устойчиво расти. Сейчас больше половины всех студентов обучаются с полным возмещением затрат на обучение, т.е. на платной основе.

Подготовка специалистов по естественно-научным и инженерно-техническим специальностям требует серьезных вложений в материально-техническую базу вуза (учебные и научные лаборатории, экспериментальное и технологическое оборудование). В данной связи многие вузы ведут подготовку только по социально-гуманитарным образовательным программам, т.е. готовят юристов, экономистов, социологов и т.д., так как данные направления не требуют значительных затрат на создание и поддержку материально-технической базы. Все это привело к формированию серьезного дисбаланса по направлениям подготовки.

Десять лет назад общее число специалистов, выпускающихся по инженерно-техническим специальностям, превышало число специалистов в социально-гуманитарной сфере (даже с учетом всех форм педагогического образования). С конца 1990-х гг. баланс профессиональных образовательных программ изменился в сторону резкого увеличения социально-гуманитарных направлений. В настоящее время суммарный выпуск по этим специальностям в 2,5 раза превышает выпуск специалистов по инженерно-техническим направлениям.

Таким образом, система профессионального образования разбалансирована по образовательным программам с сильным креном в сторону выпуска специалистов по социально-гуманитарным направлениям.

Тем не менее, следует обратить внимание на тот факт, что подготовка инженерно-технических кадров, хоть и не такими темпами, но также монотонно росла все последние годы. Сегодня инженеров выпускается чуть больше, чем раньше. Однако не все они впоследствии работают по специальности.

Проблема заключается в несоответствии содержания подготовки специалистов реальным потребностям современного производства. В то же время есть резервы и в рамках нынешних стандартов. Неуместны ссылки на несовершенство действующих стандартов. Сегодня в абсолютном большинстве нерационально используется вре-

мя, отводимое на освоение элективных курсов и дисциплин вузовского компонента. К сожалению, очень часто студентам не обеспечивается реальная возможность выбора элективного курса или эти курсы не учитывают разнообразие потребностей студенчества.

Следует также отметить, что инженерно-технические вузы сумели сохранить профиль подготовки кадров на уровне 75% и выше.

Система рыночных отношений и переход страны к демократическим преобразованиям, безусловно, коснулись сферы образования в России. Появился рынок образовательных услуг - наряду с государственными, появляются негосударственные образовательные учреждения, которые во многом определяют состояние системы профессионального образования.

Закон "Об образовании" от 1992 г. разрешил создание негосударственных образовательных учреждений, порядок их лицензирования и государственной аккредитации, после чего они стали достаточно активно развиваться. В отличие от промышленности, строительства или торговли негосударственный сектор в образовании возник не путем преобразования государственных вузов, а благодаря созданию новых - дополнявших, а не заменивших государственные.

На состоянии высшего образования в постперестроечный период в значительной степени сказалось изменение финансирования. Крайне тяжёлое финансовое положение, в котором оказались материальная база вузов и вузовские кафедры, ухудшило ситуацию в этой сфере. Существенным импульсом для развития образования стало предоставление образовательных услуг на платной основе. С одной стороны, это расширило возможность выбора обучающимся уровня и вида образования, с другой - позволило привлечь в учебные заведения дополнительные финансы для их развития.

Тенденция коммерциализации образования, несомненно, коснулась и профессорско-преподавательского состава. Тенденцией нового времени является создание конкурентных механизмов распределения государственного субсидирования между вузами и, как необходимость, ориентация на измеримые результаты деятельности, на интересы конечных потребителей (студентов, их семей, работодателей). С этой позиции вузы вынуждены учитывать параметры, оцениваемые извне, искать способы экономии средств и выстраивать жесткую систему управления и контроля. Это отражается, прежде всего, на том, что от сотрудников требуют больших усилий по преподаванию в ущерб исследовательской работе. Когда не обеспечивается минимально необходи-

мый уровень финансирования, любые нематериальные факторы отходят на второй план. Свобода в привлечении и использовании финансовых ресурсов в негосударственных высших образовательных учреждениях является гарантией академической свободы профессорско-преподавательского персонала. Ориентация на исследовательскую работу не только позволит вузам выжить в условиях демографического кризиса, но и повысит их конкурентоспособность, так как качество образования во многом определяется тем, осуществляется ли преподавателем исследовательская работа или нет.

В настоящее время в более выигрышной ситуации оказываются вузы, которые в начале 1990-х гг. сосредоточили основное внимание на развитии инновационной деятельности и коммерциализации науки.

Вузы в зависимости от своих масштабов делают очень много для обеспечения своих учреждений финансовыми средствами. Но в условиях снижения численности абитуриентов, безусловно, существенно упадут доходы от платного образования. Поэтому возможность финансового благополучия появится лишь за счет эффективной организации научно-исследовательской деятельности в соответствии с потребностями экономики.

Система бюджетного финансирования не обеспечивает компенсацию необходимых средств в дотационных регионах и, следовательно, равенство доступа к качественному образованию. Продолжение функционирования механизма бюджетной поддержки в его нынешнем виде означает усиление социальной, меж- и внутрирегиональной дифференциации в возможности получения качественного образования. Недопустимо низкий уровень социальной поддержки работников системы образования и учащихся обусловлен не только общим экономическим кризисом, но и неэффективными уравнительными механизмами распределения бюджетных средств.

Механизмы распределения и контроля средств на уровне образовательного учреждения характеризуются растущей неэффективностью их использования, препятствуют поиску путей экономии средств по отдельным статьям расходов. Отсутствуют прозрачность механизмов распределения бюджетных средств, ясное понимание новых управленческих задач и функций, четкость распределения этих новых функций и задач между различными органами и структурами, осознание необходимости смены методов управления.

Растет неравенство возможностей различных слоев населения в получении качественного образования вследствие его коммерциализации и региональной дифференциации.

Все чаще возможность получения качественного образования определяется материальным благосостоянием родителей и обучающихся. Для многих граждан образование с каждым годом становится все менее доступным.

Каковы основные причины такого положения? Очевидно, здесь следует говорить о целом комплексе политических, социальных, экономических и других причин. Но главное - это явная тенденция снижения ответственности государства в сфере образования. Наиболее рельефно такая государственная политика выражается в интенсивном сокращении объемов бюджетного финансирования образования. Хотя в последние годы и наблюдался рост бюджетных расходов на образование, объем выделяемых средств остается крайне низким по сравнению с показателями государственного финансирования на одного учащегося в развитых странах: сохраняется семикратный разрыв со странами Европы, что приводит к низкой конкурентоспособности российского образования; снижение внимания государства к образованию выражается в уменьшении в последние годы доли бюджетных расходов на образование в объеме ВВП.

С 2004 г. в основу реформирования образования лег принцип усиленной коммерциализации системы образования в сочетании с максимальным устранением государства из этой сферы. В результате в 2004 г. из законодательства исчезли социальные государственные гарантии для всех участников образовательного процесса как государственных, так и негосударственных учебных организаций. А. Фурсенко в своих решениях придерживается принципа "бесплатного образования не существует, за любое обучение всегда кто-то платит - государство или частное лицо". Идеальной схемой функционирования системы высшего профессионального образования становится взаимодействие интересов государства, вуза и бизнес-сообщества. На современном этапе, когда значительно снижается численность студентов вузов, в дополнение к прежним задачам вузовской науки особо актуализируется и ее коммерческая составляющая.

Подготовка и выполнение проектов в области высоких технологий требуют консолидации усилий специалистов из разных отраслей науки, мощного современного технического обеспечения и тому подобного, т.е. значительных финансовых вложений и привлечения специалистов высокой квалификации, что часто не под силу даже для отдельного крупного вуза. Совершенно очевидно, что вузовскому сообществу необходимо эффективная интеграция.

Решением многих проблем государственных образовательных учреждений является преобразование их в автономные некоммерческие организации.

Таким образом, задача заключается в создании такого организационно-экономического механизма, который обеспечивает равноправное функционирование каждого элемента системы, оптимизацию их рационального сопряжения, формирование условий для гармонизации интересов граждан, государства и частного капитала. Очевидно, что в новых условиях необходимы и иные организационно-правовые формы функционирования образования, и прежде всего высших учебных заведений. В настоящее время представляется наиболее целесообразным и наименее затратным переход на такие организационно-правовые формы, как "Автономное образовательное учреждение" (АОУ) и "Автономная образовательная организация". Однако переходу на новые организационно-правовые формы деятельности должны предшествовать серьезные исследования и практическая отработка механизма управления, что позволит избежать многих ошибок, допускаемых в настоящее время.

При отсутствии целевого характера передачи бюджетам субъектов РФ финансовой помощи из федерального бюджета можно прогнозировать ситуацию углубления дифференциации в расходах на образование между регионами и муниципалитетами. Новые принципы межбюджетных отношений не способствуют снятию указанной дифференциации и обеспечению гарантий финансирования государственного стандарта общего образования в необходимом размере.

Поступила в редакцию 03.09.2009 г.