
ОБРАЗОВАТЕЛЬНАЯ ПОЛИТИКА

А. Я. Линьков,
декан факультета экономики

ПРОБЛЕМЫ ЭКОНОМИКИ ШКОЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ

Публикация статьи И. И. Калины¹ открыла дискуссию² на весьма актуальную тему. С точкой зрения о том, что «любой экономический механизм, прежде чем внедрять, необходимо подвергать педагогической экспертизе», согласны многие педагоги.

Газета «Известия» от 24.01.07 приводит мнение одного из директоров школ, который говорит: «...финансовая самостоятельность школы — фикция... Мы и так должны хорошо учить, без родительских денег. При таких новациях директор перестает быть учителем, становится менеджером. Нам на смену придут энергичные люди, пусть даже с блестящим экономическим образованием, но они так слабо разбираются в педагогике. А ведь школа — все-таки не птицефабрика».

Однако необходимо иметь в виду, что сфера образования (как и, скажем, сфера здравоохранения) — это в принципе такая же отрасль народного хозяйства, как и промышленность, и строительство, и т. п. Здесь тоже затрачиваются факторы производства (живой труд, материальные ресурсы), создается валовой национальный продукт. Здесь так же, как и в других отраслях экономики, существуют мощные финансовые потоки, движение которых постоянно нуждается в оптимизации.

Опираясь на посыл о «непроизводительном» характере труда в отраслях социальной сферы, слишком долго делали акцент на подвижничестве учителя, массово эксплуатируя тезис, что интеллигенция, и особенно учительская, во все времена была бедной, зато наградой этим людям всегда было удовлетворение от творческого труда и приносимой пользы.

Между тем ясно, что точно так же, как хорошо поддаются лечению с использованием дорогостоящих препаратов и технологий многие

заболевания, так и хорошее образование предполагает высокую заработную плату учителя, наличие в школе компьютерных классов и т. п. Да, результаты многолетних и обширных зарубежных исследований второй половины XX в. не подтвердили однозначно связь между вложением ресурсов в образование и повышением его качества. Но факт остается фактом. До начала осуществления приоритетного национального проекта «Образование», предусматривающего государственную поддержку лучших вузов и школ, активно внедряющих инновационные образовательные технологии, информатизацию учебного процесса, поддержку лучших учителей, классных руководителей, талантливой молодежи и т. п., один компьютер с современным интерфейсом приходился на 500 учащихся российских школ (а в странах Западной Европы — на 10–15 учащихся). Лишь 1,5% образовательных учреждений имели выход в Интернет. На конец 2000 г. сельские школы даже по действовавшим низким нормативам были оснащены компьютерами на 5% и массово использовали нелицензионные компьютерные программы.

В настоящее время финансовые ресурсы в сфере образования еще распределяются в терминах процесса, а не результата. Органы управления образованием руководствуются необходимостью обеспечить «нормальное» течение финансовых потоков в соответствии с регламентами, т. е. контролируют и учитывают правильность расходования средств относительно ими же самими утвержденной сметы. Сметное финансирование расходов в полной мере не создает условий для предоставления качественных образовательных услуг. Например, поскольку в рамках сметного бюджетного финансирования ставки персонала и поступление материальных ресурсов пока оплачиваются (хотя и скудно), но

¹ Калина И. И. Педагогика экономики образования // Вестник Герценовского университета. 2007. № 1. С. 3–4.

² Козырев В. А., Тряпцына А. П. Педагогические аспекты экономического обеспечения образования // Вестник Герценовского университета. 2007. № 1. С. 5–7.

«автоматически», без сильной увязки с эффективностью труда, возникает соблазн за счет бюджетных средств работать на нижней грани качества, экономя ресурсный потенциал. Таким образом, отдача бюджетных средств, распределяемых по смете, обычно невелика.

Между тем любое изменение организационно-экономического механизма бюджетного финансирования образования должно осуществляться именно в целях повышения качества и уровня доступа к образованию, которые и являются критериями эффективности использования бюджетных средств в этой отрасли.

Реалии состоят в том, что многие существовавшие обязательства государства в социальной сфере финансово были не подкреплены. Социальные обязательства федерального и региональных бюджетов до последнего времени в 1,5–2,5 раза превышали реальные возможности бюджетного финансирования. Общее количество льгот охватывало 85 млн человек — почти две трети семей. Бюджетные средства использовались крайне неэффективно. Сам факт существования бюджетного учреждения (например, школы) уже давал ему право на финансирование.

Можно ли поднять за счет бюджета зарплату учителя так высоко, как это следовало бы, и улучшить материальное обеспечение учебного процесса? Для этого необходимо будет увеличить доходы бюджета за счет налогов, а это сдерживало бы экономический рост, либо допустить инфляционное финансирование бюджетных расходов. А при низкой зарплате учителя и нехватке средств на ремонт школы неизбежно возникают теневые доходы (нерегистрируемое репетиторство, поборы с родителей и т. п.).

В этой ситуации необходим переход от сметного к нормативно-целевому финансированию. Если в действующей системе, как отмечено выше, оплачивается само функционирование учреждения, то в случае нормативного финансирования — поставляемые им услуги и их качество.

Безусловно, имеются трудности с введением нормативного метода, которые связаны с тем, что нормативы не обеспечены реальными бюджетными поступлениями, а также с несоответствием нормативного метода принципам казначейской системы исполнения бюджетов со сметами по статьям расходов. Во втором случае бюджетополучатель должен расходовать средства исключительно в пределах постатейно выделенных лимитов финансирования с детальной расшифровкой бюджетных назначений. Однако переход на многоканальное финансирование с

нормативной бюджетной его составляющей — это правильное решение.

При этом сохраняется бесплатность обучения в рамках требований обязательного минимума содержания общего образования, доступность образования. За счет реализации принципа «деньги следуют за учеником» (по крайней мере, в городах) при нормативном финансировании усиливается мотивация к повышению качества обучения и результативности образовательных услуг, развивается реальная автономия образовательного учреждения, возможность самостоятельно определять основные характеристики образовательного процесса, методы и технологии обучения, структуру преподавательских кадров, появляется возможность увеличить зарплату учителям.

В то же время за счет средств родителей может быть оплачен набор дисциплин, не входящих в стандарт образовательной услуги. Это создает возможность адаптироваться к запросам потребителей образовательных услуг, обеспечивать вариативность образовательных маршрутов. Разумеется, привлечение внебюджетных средств в систему образования должно сопровождаться созданием прозрачной системы финансирования и контроля за использованием финансовых средств с усилением роли общественности.

Экспериментальными площадками для внедрения системы нормативного бюджетного финансирования стали Самарская и Тюменская области, и несколько позже Москва. Самарская область в 1998 г. установила единый региональный норматив бюджетного финансирования по области без постатейной разбивки по кодам бюджетной классификации. Областной центр взял на себя функцию выделения региональных образовательных субвенций на финансирование образовательной деятельности тем муниципальным образованиям, где норматив не дотягивал до среднего по области. Уже в течение года эксперимента в регионе произошли большие перемены, важнейшая из которых состоит в том, что финансовые потоки стали прозрачными для всех участников образовательного процесса (от руководителей органов управления образованием и конкретных образовательных учреждений до учителей, родителей и самих учащихся). В результате повысилось соотношение «учитель—ученик» (своего рода показатель производительности труда в образовании), стали закрываться малокомплектные сельские школы (кроме начальных), в полнокомплектные школы

учащихся стали доставлять на специальных школьных автобусах, интенсивно развернулась подготовка и переподготовка администраторов образования. За счет фактического повышения наполняемости классов и рационализации сети, гибкости в использовании бюджетных средств были высвобождены деньги на обновление оборудования и на повышение информационного обеспечения учебного процесса.

Отметим, что для дотационных регионов переход на нормативное подушевое финансирование во многом зависит от принятых характера и порядка межбюджетных отношений, обеспечивающих выравнивание уровней бюджетной обеспеченности территорий.

Итак, новый организационно-экономический механизм функционирования школ должен представлять собой **единство** новых экономических механизмов в сфере образования, новых методов и приемов преподавания и обучения, новых организационных структур и институциональных форм в области образования.

Новые экономические механизмы в сфере образования — это, как уже отмечалось, диверсификация источников финансирования, персонализированное нормативное финансирование в расчете на одного учащегося и с учетом удорожания основных образовательных программ в зависимости от их ступеней, видов и других факторов, новая нормативная база. Это отраслевая система оплаты труда (с учетом специфики образовательной деятельности и особенностей труда работников отрасли, когда факторами образования зарплаты являются не только тарифообразующие факторы (уровень образования и наличие стажа работы), но и профессиональная компетентность — уровень профессиональных знаний, умений, результатов деятельности, ее разносторонность, ответственность, способность принимать самостоятельные управленческие решения). Это реструктуризация сети на базе горизонтальной и вертикальной интеграции образовательных учреждений для сглаживания различий в доступе к образованию по территориальным основаниям и т. д.

Существенно осложняет становление новых экономических механизмов недостаточность статистической базы. Это затрудняет сопоставления отрасли образование с другими отраслями экономики и определение эффективности ее функционирования и роли в создании валового внутреннего продукта. Решение этой проблемы имеет важное значение как с точки зрения вне-

дрения механизма нормативного финансирования образования, так и для совершенствования расчетов в системе национальных счетов.

Новые методы и приемы преподавания и обучения должны базироваться на компетентностном подходе, когда общие компетентности дополняют предметные умения. Новые организационные структуры и институциональные формы в области образования должны развиваться на основе использования процессного, маркетингового и других подходов.

Резюмируя, следует еще раз подчеркнуть, что при всем своеобразии деятельности финансово-экономических и управленческих служб школы и собственно педагогической деятельности, их не следует противопоставлять. У них разные задачи в обеспечении функционирования единого живого организма, каким является школа. Не должен учитель химии вникать в тонкости бухгалтерского учета бюджетных организаций, точно так же, как хирургу нет необходимости знать в деталях, каким образом обеспечивается освещение его операционного стола. И руководителю школы, в принципе, не до тонкостей педагогических методик.

Тем не менее, возвращаясь к процитированному выше замечанию директора о том, что новые руководители образования — это энергичные люди пусть с блестящим экономическим образованием, но не разбирающиеся в педагогике, следует признать определенную резонность этого замечания. Менеджер должен обязательно знать специфику отрасли, в которой работает (и лучше бы изнутри). Каков же выход?

Уже пять лет назад факультетом экономики РГПУ им. А. И. Герцена в рамках направления «Социально-экономическое образование» была аннотирована в Рособрудзоре и с тех пор успешно реализуется магистерская программа «540402 — Экономика, социология и статистика образования». Выпускники бакалавриата факультета, получив глубокие знания в области социально-экономических дисциплин (особенно, конечно, в экономике) и психолого-педагогических дисциплин, углубленно изучают в магистратуре экономику, финансы, маркетинг и менеджмент в образовании, образовательную статистику и другие дисциплины, владение которыми как раз и помогает им стать руководителями нового поколения, высококомпетентными как в области педагогики, так и в области управления сложным организационно-экономическим механизмом современной школы.