

А. Н. Дегтярев, Л. Р. Дегтярева

СОВРЕМЕННЫЕ ДРАЙВЕРЫ РАЗВИТИЯ РОССИЙСКОГО ОБРАЗОВАНИЯ В УСЛОВИЯХ РАЗНОНАПРАВЛЕННЫХ ВЫЗОВОВ

На основе комплексного подхода исследуется проекция модернизации институциональной основы российской системы образования на фоне системных трансформационных процессов новейшей истории России. В контексте правовых отношений обоснованы тренды государственной образовательной политики и общественных предпочтений последнего двадцатилетия.

В ходе компаративного анализа законодательной базы определены базовые факторы развития системы образования. Показана доминирующая роль финансово-экономических регуляторов в це-

рархии драйверов модернизации системы образования в условиях разнонаправленных вызовов и их эффективность.

Раскрыты сущностные изменения в структуре правовых отношений системы образования, привнесенные новым Федеральным законом № 273-ФЗ от 29.12.2012 г. «Об образовании в Российской Федерации». Новые финансово-правовые нормы, заложенные в статьях данного закона, становятся действующей основой институтов развития отрасли.

Процесс трансформации системы образования моделируется с помощью институциональной модели. Представлены институциональная матрица и структурно-логическая модель мультипликативного эффекта воздействия институтов развития.

Ключевые слова: трансформация социально-экономических систем, тренды государственной образовательной политики, Федеральный закон «Об образовании в Российской Федерации», финансово-экономические регуляторы — драйверы модернизации системы образования, институциональная матрица воздействия; мультипликативный эффект

В последнее время миссия образования усложняется в связи с активным переходом большинства мировых экономик в новые координаты глобализирующегося мира, для которого характерны совершенно новые, нежели в XX в., доктрины развития, а также параметры технологического уклада в промышленности, кросскультурных коммуникаций и информационных обменов. Индикатором конкурентоспособности стран становится интеллектуальный потенциал общества, генерируемый системой образования. Естественно, что системы образования разных стран мира, в том числе и России, являясь основным носителем этих парадигмальных вызовов, претерпевают перманентные трансформации. Поэтому всестороннее изучение этих процессов с целью достижения возможно более высокого уровня прогнозирования является архиважной научной задачей.

Государственная политика России в области образования является органичной частью социальной политики, которая реализуется государством не только по линии конституционных гарантий, но и в рамках специальных нормативных и правовых актов, направленных на развитие образования и управление им.

Рыночная экономика внесла в России конца XX в. в экономические отношения в сфере образования присущие ей атрибуты, трансформировав систему подготовки кадров для народнохозяйственного комплекса страны из планово-бюджетной в бюджетно-рыночную, т. е. основанную на смешанных формах собственности и ресурсов. Первой пала от невидимой руки рынка система переподготовки кадров, которая и раньше-то, строго говоря, не была бесплатной, поскольку за новые знания и навыки платили госпредприятия и организации. Но, начиная с 90-х гг. прошлого века появились новые знания из области новой эконо-

мики, в которых нуждалась значительная часть населения, получившая возможность участвовать в формировании новых рыночных институтов. Точно такая же ситуация уже имела место в российской истории — после отмены крепостного права в 1861 г., когда тоже потребовалась реформа образования, которое должно было обеспечить элементарными знаниями миллионы малограмотных россиян, главным образом крестьян. Однако в период «второго пришествия» капитализма в России в 90-х гг. XX в. требовались менеджеры и другие специалисты уже с университетским образованием. Вузы моментально отреагировали на вызовы времени, или, проще — потребности рынка труда. Началась масштабная подготовка и переподготовка кадров на коммерческой основе как в государственных вузах, так и в образовавшемся негосударственном секторе профессионального образования.

Эти меры в значительной степени способствовали сохранению интеллектуального потенциала высшей школы в период социальных потрясений 90-х гг. и создали основу для динамичного развития многих вузов, что обеспечило приток дополнительных инвестиций в российское образование из внебюджетных источников. «...Происходит переход от традиционного финансирования потребностей бюджетных учреждений к реструктуризации этого сектора на основе использования новых организационно-правовых форм и механизмов финансирования, обеспечивающих заинтересованность государственных органов и бюджетных учреждений в повышении качества предоставляемых услуг, также разумной экономии средств» [10], — резюмирует один из исследователей проблемы. Справедливость указанных тенденций подтверждает и официальная статистика, представленная нами в табл. 1, на рис. 1, 2, рассчитанных авторами на основе

Инвестиционные показатели системы образования РФ

| Показатель | Год | | | | | | | | | | | | |
|---|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|
| | 1995 | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 |
| <i>Финансирование системы образования РФ</i> | | | | | | | | | | | | | |
| 1. Конс. бюдж. СО РФ (млрд руб.) | 57,3 | 214,7 | 277,8 | 409,4 | 475,6 | 593,4 | 801,8 | 1036,4 | 1343,0 | 1664,2 | 1783,9 | 1893,8 | 2231,8 |
| 2. Бюджет ВШ РФ (млрд руб.) | | 24,4 | 34,0 | 48,4 | 61,2 | 76,9 | 125,9 | 169,9 | 240,2 | 294,6 | 347,2 | 377,8 | 416,8 |
| 3. Объем плат усл. нас. в СО РФ (млрд руб.) | 2,8 | 44,53 | 55,99 | 72,87 | 95,43 | 122,12 | 152,67 | 183,72 | 241,62 | 287,59 | 310,21 | 326,11 | 347,35 |
| 4. Доля гос-ва в конс. бюдж. ВШ (%) | | 52,28 | 54,84 | 57,05 | 56,19 | 55,74 | 62,25 | 64,91 | 66,54 | 67,20 | 69,12 | 69,85 | 70,59 |
| <i>Контингент студентов ВШ РФ</i> | | | | | | | | | | | | | |
| 5. Студентов вузов всего (тыс.) | 2790,7 | 4741,4 | 5426,9 | 5947,5 | 6455,7 | 6884,2 | 7064,6 | 7309,8 | 7461,3 | 7513,1 | 7418,8 | 7049,8 | 6490,0 |
| 5.1 гос. вузов | 2655,2 | 4270,8 | 4797,4 | 5228,7 | 5596,2 | 5860,1 | 5985,3 | 6133,1 | 6208,4 | 6214,8 | 6135,6 | 5848,7 | 5453,9 |
| 5.2 н/гос. вузов | 135,5 | 470,6 | 629,5 | 718,8 | 859,5 | 1024,1 | 1079,3 | 1176,8 | 1252,9 | 1298,3 | 1283,3 | 1201,1 | 1036,1 |
| 6. Обучаются на основе вн/бюдж. (тыс. чел.) | | 1468,8 | 1954,6 | 2308,9 | 2622,3 | 2857,8 | 2982,6 | 3143,7 | 3276,8 | 3356,2 | 3371,7 | 3229,5 | 4036,8 |
| 7. Доля вн/бюдж. студ. в общ. конт. (%) | | 31,0 | 36,02 | 38,82 | 40,62 | 41,51 | 42,28 | 43,01 | 43,92 | 51,53 | 45,45 | 45,82 | 62,2 |
| <i>Индикаторы финансовых регуляторов по ВШ РФ</i> | | | | | | | | | | | | | |
| 8. Бюдж. расх. (тыс. руб/студ) | | 7,46 | 9,79 | 13,30 | 15,96 | 19,10 | 30,84 | 40,78 | 57,40 | 79,06 | 85,79 | 98,92 | 169,90 |
| 9. Вн/бюдж. расх. (тыс. руб/студ) | | 15,16 | 14,33 | 15,78 | 18,20 | 21,37 | 25,59 | 29,22 | 36,87 | 42,85 | 46,00 | 50,49 | 43,02 |
| 10. Средневзв. объем инвест. (тыс. руб/студ) | | 9,81 | 11,42 | 14,26 | 16,87 | 20,04 | 28,64 | 35,81 | 48,38 | 67,31 | 67,71 | 76,73 | 90,98 |

материалов статистических сборников [8, 9, 11, 12-14].

Появилась новая концепция индивидуального профессионального роста отдельного индивидуума: на смену парадигме «образование на всю жизнь» пришла новая — «образование через всю жизнь». Учиться стало модно, выгодно и необходимо. Знания становятся главным ресурсом развития. В целом новые нормы законодательства в сфере высшего профессионального образования нашли отражение в самостоятельном Федеральном законе №125-ФЗ «О высшем и послевузовском образовании», принятом 22.08.1996 г., с последующими изменениями и дополнениями [3].

Вся эта гражданско-правовая конструкция, формировавшаяся в течение двух десятилетий в системе российского образования на фоне рыночных преобразований в народнохозяйственном комплексе страны, послужила практической основой для дальнейшей модерниза-

ции образования, закрепленной окончательно в новом Федеральном законе «Об образовании в Российской Федерации» № 273-ФЗ в 2012 г. [4].

Стратегия модернизации системы образования к началу 2012 г. была отражена в программных документах — ФПРО, Концепция модернизации российского образования на период до 2010 г., Национальная доктрина образования до 2025 г., — утвержденных Правительством РФ, послужив основанием для активной подготовки к принятию нового Закона об образовании в Российской Федерации.

Граждане нашей страны заинтересованы в том, чтобы закон был понятным и справедливым, а предлагаемая модель образования обеспечила качественный скачок в развитии общества и государства. Не случайно споры вокруг законопроекта не утихали более 2 лет. За прошедшие 20 лет, в течение которых действовал принятый в 1992 г. Закон Российской

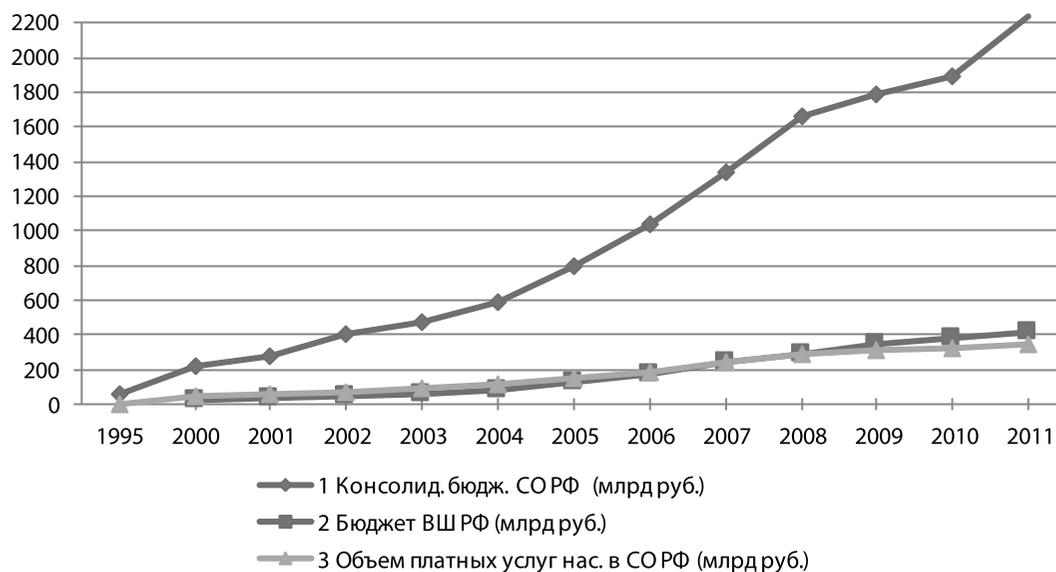


Рис. 1. Финансирование системы образования Российской Федерации

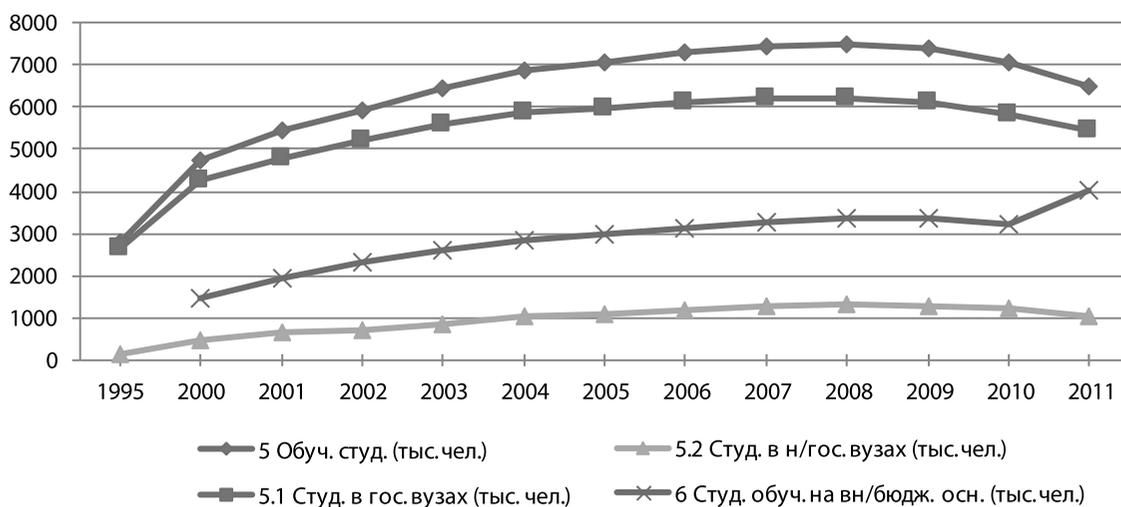


Рис. 2. Контингент студентов высшей школы Российской Федерации

Федерации «Об образовании» [2], изменились общество, школы, университеты. В новом законодательстве необходимо было не просто зафиксировать нарабатанную лучшую образовательную практику, но и обозначить точки роста и качественного развития системы образования на ближайшие десятилетия.

К этому времени не только сформировались определенные тренды в части государственной политики в сфере образования (рис.1, 3) — как ответ на вызовы рыночной экономики, но и в целом определились контуры основных драйверов модернизации российского образования в условиях мировых глобализационных процессов. Финансовые регуляторы в этом институциональном поле становятся доминирующими институтами развития. Было, в частности, учтено, что внебюджетные инвестиции, играя важную роль в профессиональной подготовке кадров и обеспечив рост с 2000 по

2011 гг. с 31,0 до 62,2% (табл. 1, рис. 2), все же не могут обеспечить решение стратегической задачи инновационного развития экономики, поскольку основная доля объема инвестиций в качество образования продолжает оставаться заботой государства (рис. 3, 4). Весь опыт предшествующего двадцатилетия реформ привел к необходимости закрепления позитивных тенденций развития и отказа от неэффективных мер.

Принятие нового Закона об образовании Государственной Думой Российской Федерации в конце 2012 г. стало закономерным итогом двадцатилетней практики реформ российского образования в период перехода страны в формат новой общественно-политической конструкции и рыночной экономики. Прежний нормативный правовой акт не только устарел морально, став, по сути, лоскутным одеялом в результате множества изменений и

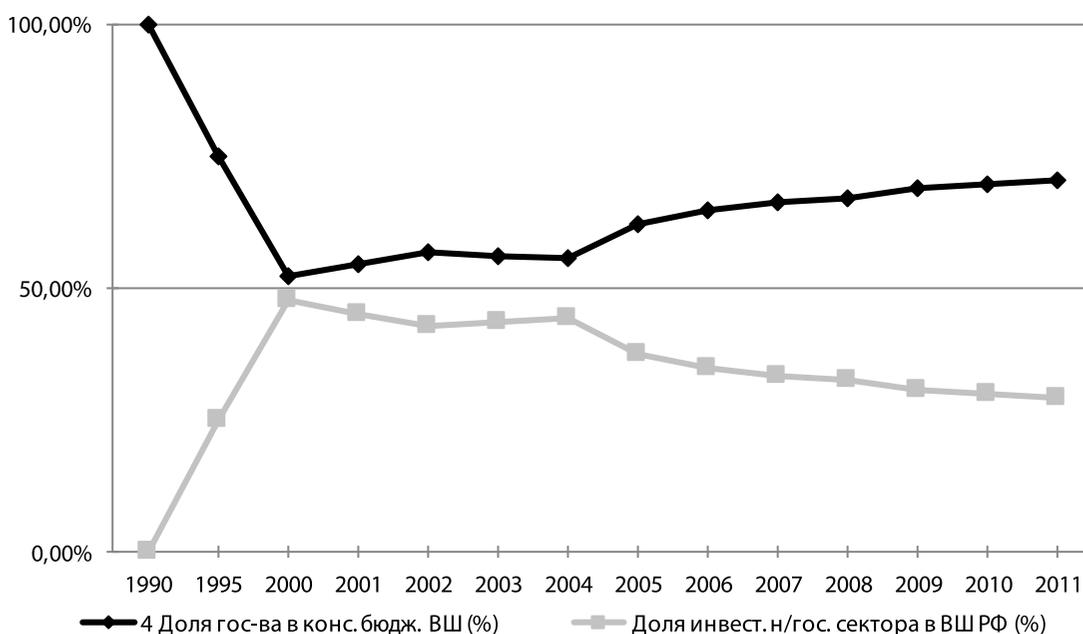


Рис. 3. Отражение трендов государственной политики в сфере финансирования высшей школы Российской Федерации

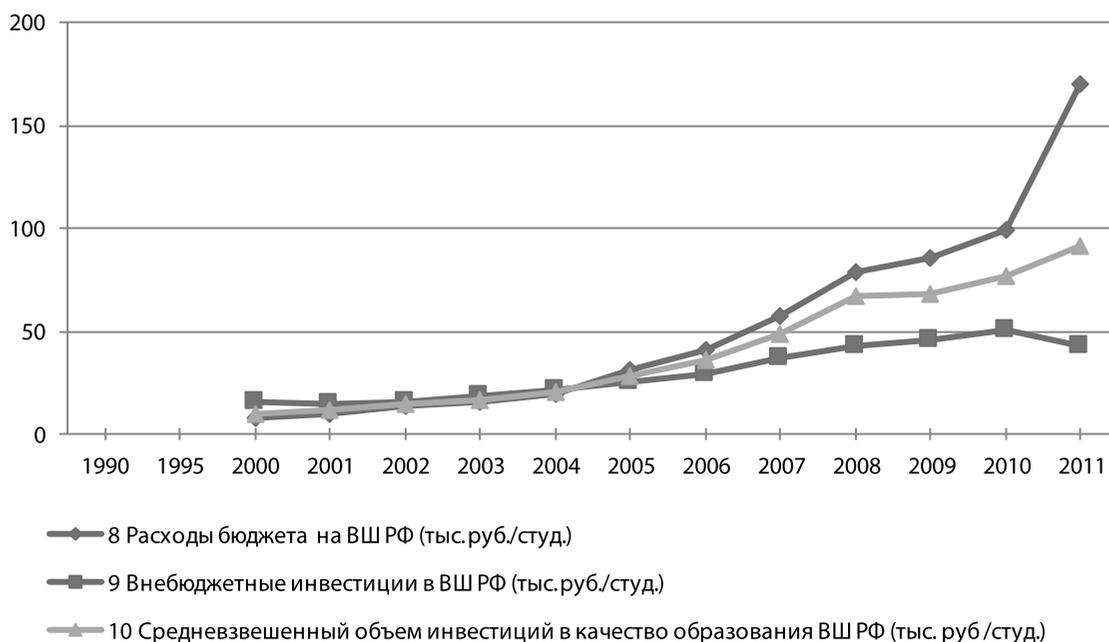


Рис. 4. Индикаторы инвестиций в качество образования высшей школы Российской Федерации

дополнений, а также подзаконных актов, но и вошел в значительной степени в противоречие с правоприменительной практикой, рядом норм федерального законодательства, имеющего отношение к сфере образования. Вместе с тем, он выполнил свою историческую миссию, запустив процессы реформирования образовательной системы в соответствии с новой для России конца XX в. концепцией государственного развития, основанной на демократических преобразованиях всех сфер жизни общества и экономики. И на этом пути были, как известно, как успехи, так и неудачи.

Новый Закон об образовании впитал в себя весь позитивный опыт реформ, в частности, опыт проектного развития отрасли, осуществленный в рамках Федеральной целевой программы развития образования на 2011–2015 гг. [5]. Только в ходе реализации приоритетного национального проекта «Образование» и национальной образовательной инициативы «Наша новая школа» общеобразовательные школы России получили финансирование в объеме 120 млрд руб., что соизмеримо с бюджетом отрасли за 1995–1996 гг., вместе взятые.

Новый Закон об образовании 2012 г. законодательно обеспечивает реализацию триединой задачи российского образования:

1) сохранение конституционных норм, гарантирующих гражданам России получение бесплатного дошкольного, общего, среднего, профессионального образования, а также высшего — на конкурсной основе;

2) обеспечение социальных и профессиональных прав и гарантий педагогов и обучающихся, которые способствовали бы стимулированию их саморазвития и реализации полноценного и всестороннего творчества в педагогической деятельности и учебе;

3) внедрение инновационного механизма развития всей системы образования в целом.

Совершенно очевидно, что судьба реализации современной парадигмы государственной стратегии развития, основанной на конкурентоспособности и инновационном развитии экономики, напрямую зависит от эффективности реформ в сфере образования. Последние, в свою очередь, имеют безусловную корреляционную связь с законодательными нормами, регулирующими отношения в образовательной сфере.

В новом Законе много норм, отличающих его от прежней законодательной платформы. Они касаются управления системой образования, организации образовательного процесса, правового статуса образовательных организаций, а также педагогических работников, обучающихся и их родителей. Впервые в федеральном законе прописаны нормы, касающиеся особенностей образовательной деятельности в сфере культуры и искусства, физической культуры и спорта, военного дела, транспорта, а также для людей с ограниченными возможностями здоровья.

Особое место в Законе об образовании заняли вопросы экономических правоотношений. Им посвящена отдельная глава 13, которая так и называется: «Экономическая деятельность и финансовое обеспечение в сфере образования». Впервые нормативный правовой акт такого уровня концентрированно, в шести статьях Закона определяет институциональное поле гражданско-правовых отношений участников образовательного процесса, а также отражает государственную политику в части финансово-экономических гарантий конституционных прав граждан. Это принципиально отличает новый закон от прежнего, где указанные вопросы не только были представлены бессистемно, но и не содержали концептуального подхода, характерного в целом для нового законодательства в сфере образования.

Статья 99 нового Закона, открывающая указанную главу, так и называется — «Особенности финансового обеспечения оказания государственных и муниципальных услуг в сфере образования». Она закрепляет ключевые нормы важнейшего механизма жизнеобеспечения системы образования — принципы, на которых строится финансирование системы.

Приведем основные из них.

1. В ч. 2 ст. 99 определяется, что «нормативные затраты на оказание государственной или муниципальной услуги в сфере образования определяются по каждому уровню образования в соответствии с федеральными государственными образовательными стандартами» с учетом условий образовательной деятельности.

Сравним, в Законе 1992 г. эта норма расплывчата, неконкретна и имеет отсылочный характер: ч. 2 ст. 41 гласит, что «финансовое обеспечение образовательной деятельности... осуществляется на основе федеральных нормативов, ... на основе региональных нормативов финансового обеспечения образовательной деятельности. Данные нормативы определяются по каждому типу, виду и категории образовательного учреждения, уровню образовательных программ в расчете на одного обучающегося, воспитанника, а также на иной основе». Разница в определениях, как видим, очевидна: на смену расплывчатым формулировкам пришли строгие унифицирующие финансово-правовые требования императивного характера.

2. Исключительно важное значение для формирования новых финансово-правовых отношений в сфере образования (в данном случае, дошкольного и общего) представляет ч. 3 ст. 99. Данный раздел Закона определяет, что во-первых, указанные в ч. 2 ст. 99 нормативные затраты в обязательном порядке «включают в себя затраты на оплату труда педагогических работников» и включаются в нормативы, определяемые в соответствии с п. 3 ч. 1 ст. 8 данного Закона «Полномочия органов государственной власти субъектов Российской Федерации в сфере образования», т. е. в разделе, определяющем обеспечение государственных гарантий реализации прав на получение общедоступного и бесплатного образования (дошкольного и полного). Таким образом, эта бюджетообразующая норма усиливается конституционными гарантиями государства и становится незыблемой, не подверженной конъюнктурам рынка или иных общественно-политических коллизий.

Второй законодательный посыл данной ч. 3 ст. 99 носит характер социальных гарантий го-

сударства и констатирует, что указанные «расходы на оплату труда педагогических работников... не могут быть ниже уровня, соответствующего средней заработной плате в соответствующем субъекте Российской Федерации».

Закон «Об образовании» 1992 г. подобных норм содержать не мог по определению в силу чрезвычайно сложной социально-экономической ситуации в стране, только вступавшей на путь рыночных преобразований и формирования новой законодательной базы во всех сферах экономики и общественной жизни.

3. Определив в ст. 21, 32, 101 индивидуального предпринимателя как равноправного участника рынка образовательных услуг при условии соблюдения им федеральных государственных требований и стандартов, новый Закон уравнивает его и в части государственного финансирования в виде «субсидий на возмещение затрат частных организаций, осуществляющих образовательную деятельность» различных уровней по соответствующим нормативам, определяемым федеральными государственными образовательными стандартами (ч. 5 ст. 99). При этом за негосударственными образовательными организациями сохраняется право «зарабатывать» средства самим и привлекать инвестиции из других источников, что определяется нормами Гражданского кодекса для некоммерческих организаций. Закон 1992 г. содержал лишь эти «свободы» (см. ст. 41, 43, 45, 46, 47), создавая для образовательных организаций неравноправные конкурентные условия. В этой связи уместно заметить, что в значительной мере именно политика самовывживания негосударственных вузов и их бесконтрольная деятельность в 90-е гг. привели к тому, что многие из них, по сути дела, фактически не участвовали в решении государственной задачи подготовки высококвалифицированных кадров, а занимались лишь зарабатыванием средств любым способом при снижении качества образования. С принятием нового Закона об образовании создаются равные условия для конкуренции при равных требованиях к качеству образования.

Новацией нового Закона является также то, что, согласно ст. 100, контрольные цифры приема на обучение за счет бюджетных субсидий из федерального бюджета, бюджетов субъектов Российской Федерации и местных бюджетов становятся важным бюджетобразующим регулятором системы образования, поскольку формируют контингент обучающихся конкретной образовательной организации (ч. 1 ст. 100). При этом в отличие от Закона 1992 г., определя-

ющего объем финансирования высшей школы из расчета «не менее чем ста семидесяти студентов на каждые десять тысяч человек, проживающих в Российской Федерации» (ч. 2 ст. 41), новый Закон, исходя из реалий и перспектив демографической ситуации в стране, конкретизирует расчетный норматив относительно возрастной группы населения студенческого возраста: «...Из расчета не менее восьмисот студентов на каждые десять тысяч человек в возрасте от семнадцати до тридцати лет, проживающих в Российской Федерации» (ч. 2 ст. 100).

Существенно расширена (до уровня полноценной статьи) нормативная база, определявшая в Законе 1992 г. (ч. 8 ст. 41) порядок привлечения дополнительных финансовых средств за счет предоставления платных дополнительных образовательных услуг. В ст. 101 «Осуществление образовательной деятельности за счет средств физических лиц и юридических лиц» этот важный источник финансовых инвестиций в образование четко регламентирован. Во-первых, эти услуги могут быть обеспечены исключительно на основе договоров (ч. 1 ст. 101). Во-вторых, они «не могут быть оказаны вместо образовательной деятельности, финансовое обеспечение которой осуществляется за счет бюджетных ассигнований» (ч. 2 ст. 101). И, наконец, в-третьих, бюджетные образовательные организации вправе осуществлять дополнительные образовательные услуги лишь «на одинаковых при оказании одних и тех же услуг условиях» (ч. 3 ст. 101). Последняя из приведенных норм не только носит «антидемпинговый» характер регулятора рыночной конъюнктуры, но и является важным финансовым инструментом управления качеством образования.

Напротив, сложная и путаная ст. 39 «Отношения собственности в системе образования» Закона 1992 г., состоявшая из 13 частей, значительно упрощена с учетом соответствующих норм Гражданского кодекса и содержится в редакции нового Закона ст. 102, состоящую из 3 частей, основная фабула которых предельно проста: а) образовательная организация «должна иметь в собственности или на ином законном основании имущество, необходимое для осуществления образовательной деятельности», (ч. 1, ст. 102); б) основные фонды бюджетных образовательных организаций, приватизации не подлежат (ч. 2 ст. 102). Все остальное есть в ГК.

Новые вызовы времени, поставившие перед высшей школой задачи активного включения в

процесс инновационного развития страны потребовали адекватных законодательных норм, ранее отсутствовавших в финансово-экономической нормативной базе российской системы образования. Так, в новом Законе появилась статья 103 «Создание образовательными организациями высшего образования хозяйственных обществ и хозяйственных партнерств, деятельность которые заключается в практическом применении (внедрении) результатов интеллектуальной деятельности», открывшая широкие легитимные возможности для инновационной деятельности вузов на возмездной основе. Закон четко определил новые финансовые правовые отношения в указанной сфере между образовательными организациями, юридическими лицами и физическими лицами — обладателями интеллектуальной собственности инновационного характера.

Еще один нормативный финансовый регулятор системного характера, прошедший апробацию в ходе перманентных реформ последнего двадцатилетия, нашел отражение в новом Законе об образовании: образовательное кредитование. В одноименной ст. 104 определяется порядок его реализации для граждан, получающих образование в Российской Федерации на платной основе. При этом Закон констатирует, что «в Российской Федерации предоставляется государственная поддержка образовательного кредитования граждан, обучающихся по основным профессиональным образовательным программам», порядок предоставления которой определяется Правительством Российской Федерации (ч. 3, ч. 4 ст. 104). При правильной организации этого процесса он, безусловно, даст как финансовый эффект от масштаба дополнительных инвестиций в систему образования, так и социальный эффект, высвободив средства налогоплательщиков на иные цели.

Целый ряд норм экономического характера содержится в других разделах указанного Закона. Они также важны и составляют вместе с гл. 13 целостную концепцию экономико-правовой основы модернизации российского образования.

Так, впервые в российском законодательстве к полномочиям органов государственной власти субъектов Российской Федерации в сфере образования отнесено финансовое обеспечение получения дошкольного и общего образования в частных дошкольных и общеобразовательных организациях «посредством предоставления указанным образовательным организациям субсидий на возмещение затрат,

включая расходы на оплату труда, приобретение учебников и учебных пособий, средств обучения, игр, игрушек (за исключением расходов на содержание зданий и оплату коммунальных услуг)» (п. 6 ч. 1 ст. 8).

Таким образом, негосударственные школы и детсады получили, так же как и вузы, легитимную (законную) форму государственной поддержки в части финансирования образовательных услуг, а государство — дополнительный приток частных инвестиций в систему образования, разгружая бюджет в части строительства и содержания материальной базы новых школ и детсадов. Кроме того, эта норма Закона выступает также в качестве финансового стимулятора конкуренции за качество образовательных услуг.

Безусловной новеллой является также ст. 15 Закона, посвященная сетевой форме реализации образовательных программ. Впервые в практике российского образования на законном основании обучающимся предоставляется уникальная возможность получать образование «с использованием ресурсов нескольких организаций» (ст. 20). Иными словами, у всех видов образовательных организаций появилась возможность оптимизировать все виды ресурсов: финансовых, материальных, интеллектуальных — для достижения высокого качества образования. Это могут быть здания и сооружения, библиотеки и спортивные комплексы, творческие коллективы, интеллектуальная собственность коллективного пользования, академические обмены и др.

Еще одна важная норма, регулирующая экономические отношения в образовательной сфере и нацеленная на ее эффективное инновационное развитие, заложена в ст. 20 нового Закона — «Экспериментальная и инновационная деятельность в сфере образования». Впервые законодательно закрепляется право реализации экспериментальной деятельности в указанных целях «в форме экспериментов, порядок и условия проведения которых определяются Правительством Российской Федерации (ч. 1, ч. 2 ст. 20), и инновационной деятельности, которая «осуществляется в форме реализации инновационных проектов и программ» (ч. 3 ст. 20), которые «признаются федеральными или региональными инновационными площадками и составляют инновационную инфраструктуру в системе образования» (ч. 4 ст. 20). Закон особо подчеркивает, что «Федеральные государственные органы и органы государственной власти субъектов Российской Федерации, осуществляющие госу-

дарственное управление в сфере образования в рамках своих полномочий, создают условия для реализации инновационных образовательных проектов, программ и внедрения их результатов в практику» (ч. 5 ст. 20). Таким образом, в законодательной базе сферы образования находят официальное закрепление новые финансово-экономические методы управления развитием: проектные и программно-целевые.

Задача модернизации, как известно, заключается не только в обнаружении объективных трендов трансформации системы, но и, главное, в оптимизации этих процессов в интересах государства и общества, в целях устойчивого развития экономики на инновационной основе. При этом стратегия модернизационного процесса, определение приоритетных направлений развития должны иметь четко выверенную программу оптимального использования всех видов ресурсов, которыми уже располагает образовательная сфера и которые генерирует новая модель управления. Важным фактором современности, безусловно, является расширение сферы влияния институтов гражданского общества, в том числе и в сфере образования. К ним мы относим традиционные для университетов академические свободы, а также разнообразные формы общественного контроля деятельности, как общеобразовательной, так и высшей школы (попечительские советы, УМО, общественно-профессиональные агентства по аккредитации, советы ректоров, ассоциации вузов и др.).

Поиск новых форматов управления шел во всех направлениях, в том числе в части трансформации Министерства и перераспределения его функций (в эти годы Министерство было преобразовано несколько раз), поскольку в начале 2000-х гг., например, в системе российского высшего образования сложилась парадоксальная ситуация, когда учредителем вузов было Правительство РФ, по вопросам собственности они были подотчетны Министерству имущественных отношений, в вопросах финансового обеспечения зависели от Минфина, а в содержательном плане (учебная работа и наука) подчинялись Минобрнауки под пристальным надзором Рособрнадзора. Вся эта громоздкая, слабокоординируемая конструкция очень серьезно затрудняла работу вузов, оказавшихся в сложной ситуации, когда необходимо было обеспечить выживаемость коллективов при систематическом недофинансировании всех без исключения статей их бюджета.

Комплексный компаративный анализ процессов трансформации образовательной си-

стемы России, имеющей место в последние два десятилетия, позволяет выявить не только основные тенденции и формируемые на их основе закономерности, а также механизмы реализации указанных процессов и лежащие в их основе принципы, но и предложить рекомендации нормативно-правового характера, нацеленные на преодоление системных проблем и латентных рисков, сопутствующих преобразованиям.

В модель управления процессами системы «государство — образование» вместо управления деятельностью включились новые связи: многоканальное финансирование, негосударственные вузы, система качества в образовании (ISO), рейтинги, мониторинг вузов, система договорных отношений между субъектами правоотношений в сфере образования (Федерация, субъекты Федерации, вузы, студенты, организации и компании и др.), ФГОС, ЕГЭ, УМО, Рособрнадзор, ВАК, и др. прямые регуляторы, а также косвенные: Бюджетный, Налоговый кодекс, законы №83-ФЗ, №94-ФЗ и др.

Трансформация системы образования в последнее десятилетие, в соответствии с указанными трендами, оформляется в конкретную конструкцию новых правовых отношений и нормативов. Так, серьезные процессы начались в части унификации требований к содержанию образовательного процесса. Были разработаны новые поколения федеральных государственных образовательных стандартов (ФГОС), ужесточились лицензионные и аккредитационные показатели для вузов. В качестве одного из эффективных регуляторов инвестиционной политики в сфере образования стала применяться (по примеру развитых экономик мира) система грантов по конкурсу. Таким образом, распорядительно-редистрибутивные функции государства постепенно замещаются на прогнозные и программно-целевые методы управления процессами, опирающиеся на новую информационную, правовую и нормативную базу. Все это положило начало формированию основы новой государственной политики в сфере образования.

С правовой точки зрения современный процесс регулирования воздействий в системе образования остается классическим — субъектно-объектным, однако его содержание имеет коренные отличия от прежней схемы управления образованием.

На рис. 5 представлена принципиальная модель субъектно-объектной взаимосвязи «государство — система образования», трансфор-

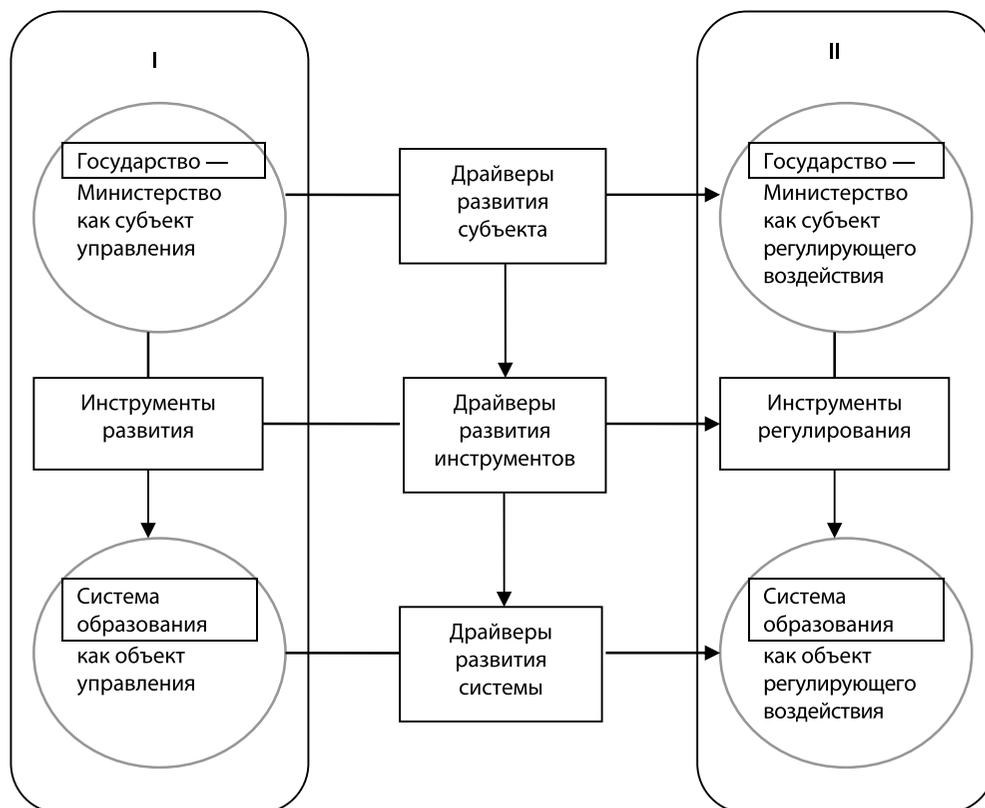


Рис. 5. Модель трансформации (I-II) субъектно-объектной взаимосвязи «государство — система образования»

мирующей под воздействием сформировавшихся драйверов развития.

Как видно из приведенной схемы, мы имеем дело с достаточно жесткой конструкцией взаимосвязей как по вертикали, так и по горизонтали. Однако эта жесткость архитектоники всей конструкции объяснима с точки зрения институциональной теории, раскрывающей сущность эволюционного процесса любой системы. Переход из одной системы координат в другую с учетом принципа «*path dependence*» — «памяти прошлого» осуществляется в результате включения сформировавшихся драйверов развития, являющихся результатом совместных действий всех трех участников процесса — государства, общества и личности, — находящихся в пределах соответствующего институционального поля под воздействием внешних (экзогенных) и внутренних (эндогенных) факторов (рис. 6). В результате перехода системы из состояния I в состояние II, или иначе: из 1992 г. («Закон об образовании № 3266-1») в 2012 г. («Закон об образовании в РФ № 273-ФЗ»), система образования России претерпела коренные изменения.

На практике формальные и неформальные институты правоотношений реализуются далеко не идеальным образом. Зачастую весьма справедливые нормы закона с трудом воспринимаются и даже нарушаются обществом, и,

напротив, так называемый менталитет (как общепризнанный носитель общих черт культуры того или иного народа) создает основу новых институциональных трансформаций. Правоприменительный процесс, как известно, имеет инерционный характер. И если учесть, что система образования в силу продолжительности всех ее циклов также является весьма инерционной системой, то инерционность в данном случае мультиплицируется, если этот процесс не взять под контроль государства, способного обеспечить практическую реализацию правовых принципов в рамках принятого законодательства, используя императивно-диспозитивный метод правового регулирования отрасли в условиях быстро меняющихся экономических, технологических и социокультурных координат глобализирующегося мира, включая Россию.

Очевидно, надо выделить в отдельные блоки правоотношения и их регуляторы: образование, организационно-управленческие (контрольно-надзорные), имущественные, общественные, трудовые. Мы должны рассматривать весь спектр правоотношений в сфере образования сквозь призму общего и частного права. Первое предполагает наличие или отсутствие права вообще как такового в его государственных правовых институтах: конвенциях, конституциях, законах, указах и пр.,

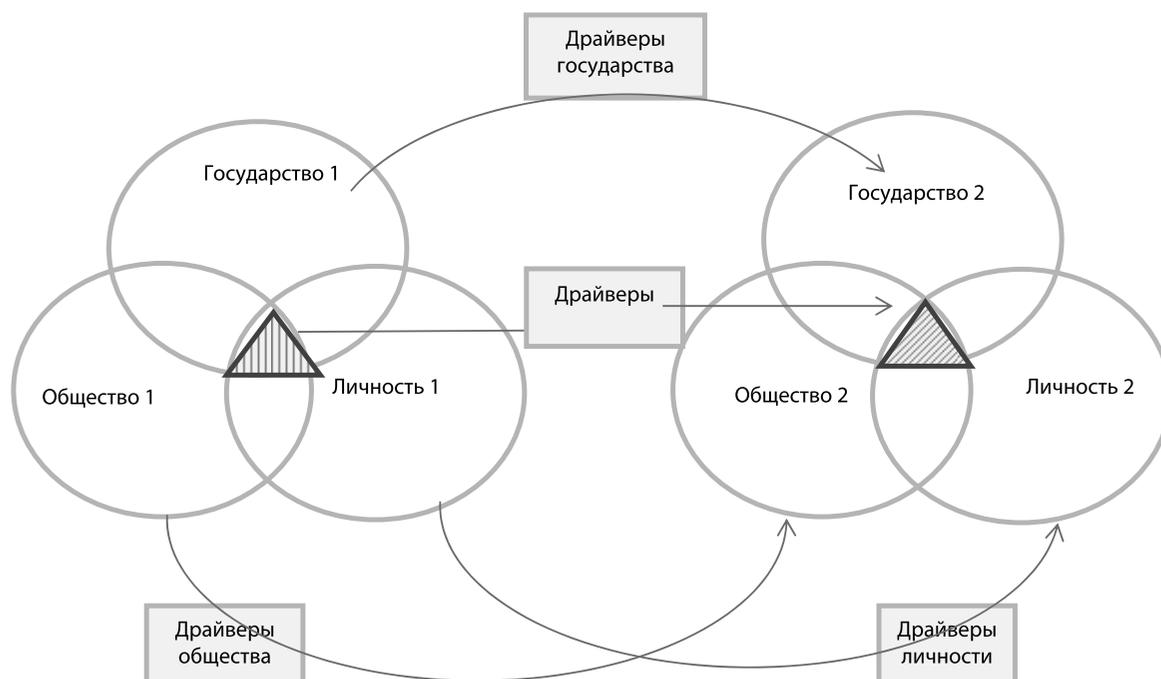


Рис. 6. Принципиальная схема трансформации институционального поля системы образования под воздействием внешних и внутренних факторов

второе отражает полномочия и обязательства государства и личности в рамках системы образования. Национальное законодательство — конституционное, гражданское, административное, финансовое, земельное, трудовое, семейное — в сумме своих юридических конструкций накапливает и обобщает весь опыт общественных отношений, формулирует их в виде формализованных институций.

Однако полиаспектная правоприменительная практика этих форм и правил непременно сталкивается еще и с особенностями неформальных общественных институтов, формирующихся веками в народе и обуславливающих его ментальные поведенческие функции. От этого во многом зависит эффективность правового регулирования в сфере образования. Симбиоз этих дуалистических поведенческих основ общества создает реальное институциональное поле правоотношений в среде, в частности в образовательной сфере. Сложность и масштабность этой картины иллюстрирует пример нового Закона об образовании в РФ. Его принятие потребовало внесения поправок и изменений в более чем в 160 федеральных законодательных актов, а последовавшие за этим нормативные документы исчисляются сотнями [1]. Столь масштабный трансформационный процесс характерен лишь для фундаментальных, кодифицированных законов, каковым, по сути, и является новый систематизированный Закон об образовании в Российской Федерации.

Как справедливо в свое время подметил известный российский ученый-правовед О. Е. Кутафин, «фактические общественные отношения всегда шире и объемнее тех положений, которые выражены в конституционных нормах. Задача состоит в том, чтобы с помощью правоположений других отраслей права содействовать разрешению возможных и реальных коллизий, которые возникают в жизни» (приводится по [6, с. 144]).

Компаративный анализ законодательной базы российского образования, разделенной двадцатилетним периодом поиска эффективных драйверов развития, ошибок и успехов, убедительно показывает, что новый Закон об образовании в РФ в значительной мере отражает и развивает базовые трансформационные процессы всей социально-экономической системы государства на пути рыночных преобразований.

Сегодня время и общество обозначили свои новые вызовы и ожидания. Каких же эффектов мы ожидаем для системы образования в целом от институциональных преобразований в процессе ее финансового регулирования? Как их измерить? Как научиться прогнозировать эти результаты? Как избежать деструктивных последствий? Очевидно, что подобные вопросы задают все реформаторы и инноваторы безотносительно к сфере применения их институциональных преобразований.

Известно, что конечной целью «производственного цикла» в системе образования

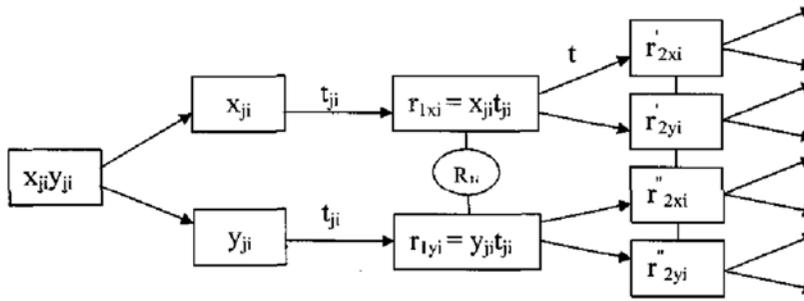


Рис. 7. Структурно-логическая схема институционального воздействия на процесс развития системы

(кстати, самого длительного из всех производств — 15–20 лет, имея в виду подготовку будущих специалистов «с нуля» — от детского сада и 1 класса общеобразовательной школы и до уровня бакалавра, специалиста, магистра или кандидата наук) является подготовка высококвалифицированного субъекта экономических отношений для инновационной экономики страны. Известно также, что образование является очень сложным многофакторным, многоступенчатым процессом, имеющим как формализованные, так и неформальные промежуточные и итоговые результаты. Если свести эти понятия к главным критериям, то их можно коротко обозначить так: качество, востребованность, результат.

Смоделируем этот процесс, представив его в виде структурно-логической схемы и институциональной матрицы воздействия.

Формализованный результат воздействия отдельного института на промежуточные составляющие конечного результата можно выразить следующим образом:

$$r_{ji} = x_{ji} \cdot t_{ji}$$

где x_{ji} — институт, t_{ji} — время его воздействия; r_{xi} — результат (эффект).

Учитывая дихотомическую природу институтов, т. е. их формальную и неформальную составляющие, суммарный, или синергетический эффект воздействия будет выглядеть так:

$$R_i = r_{xi} + r_{yi}$$

или

$$R_i = x_{ji} \cdot y_{jiti}$$

где x_{ji} — формальный институт, y_{ji} — неформальный институт.

Схематично эффект воздействия будет выглядеть следующим образом:

$$[x_{ji}] \text{ ----- } t_{ji} \text{ ----> } [r_{xi} = x_{jiti}]$$

$$[y_{ji}] \text{ ----- } t_{ji} \text{ ----> } [r_{yi} = y_{jiti}]$$

Каждый результат воздействия институтов сам в итоге формализуется, приобретая институциональную форму новых правоотношений, и участвует в следующем этапе образователь-

Таблица 2

| Институциональная матрица | | | | | | | | |
|---------------------------|---------------------|---------------------|---------------------|---------------------|---------------------|---------------------|---|--|
| $r \backslash x,y$ | I | | J | | m | | $\sum_{j=1}^m \sum_{i=1}^n (x_i y_i)$ | |
| | X_1 | Y_1 | X_j | Y_j | X_m | Y_m | | |
| $r_1; t_1$ | $x_{11}t_{11}$ | $y_{11}t_{11}$ | | | $x_{m1}t_{m1}$ | $y_{m1}t_{m1}$ | $\sum (x_{j1}t_{j1} + y_{j1}t_{j1})$ | |
| ... | | | | | | | | |
| $r_b; t_i$ | $x_{1i}t_{1i}$ | $y_{1i}t_{1i}$ | $x_{ji}t_{ji}$ | $y_{ji}t_{ji}$ | $x_{mi}t_{mi}$ | $y_{mi}t_{mi}$ | $\sum (x_{ji}t_{ji} + y_{ji}t_{ji})$ | |
| ... | | | | | | | | |
| $r_n; t_n$ | $x_{1n}t_{1n}$ | $y_{1n}t_{1n}$ | $x_{jn}t_{jn}$ | $y_{jn}t_{jn}$ | $x_{mn}t_{mn}$ | $y_{mn}t_{mn}$ | $\sum (x_{mn}t_{mn} + y_{mn}t_{mn})$ | |
| $\sum_{i=1}^n r_i$ | $\sum x_{1i}t_{1i}$ | $\sum y_{1i}t_{1i}$ | $\sum x_{ji}t_{ji}$ | $\sum y_{ji}t_{ji}$ | $\sum x_{mi}t_{mi}$ | $\sum y_{mi}t_{mi}$ | $\sum_{j=1}^m \sum_{i=1}^n (x_{ji}t_{ji} + y_{ji}t_{ji})$ | |

ной деятельности, что приводит к мультипликативному эффекту (рис. 7).

Эту структурно-логическую схему институционального воздействия на системный процесс образования можно представить в виде институциональной матрицы [7, с. 70] формализованных правоотношений, приводящих в итоге к мультипликативному эффекту (табл. 2):

Этот эффект носит всесторонний характер: экономический, социальный, инновационный, и отражает уровень достигнутого в результате указанных институциональных преобразова-

ний результата. Конечный итог всей этой широкомасштабной работы, как мы знаем, это — качество, востребованность, результат. И между этими уровнями достижений — множество промежуточных, также требующих обеспечения системного подхода в реализации «дорожной карты»: целеполагание, институциональное оформление, реализация проекта до получения результата. Объединяет эти процессы то, что драйверами трансформационных процессов выступают, в первую очередь, нормы и институты финансового права.

Список источников

1. О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу законодательных актов (отдельных положений законодательных актов) Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона «Об образовании в Российской Федерации. Федеральный закон от 02.07.2013 № 185-ФЗ» // Собрание законодательства Российской Федерации. — 2013. — № 27. — Ст. 3477.
2. Об образовании. Федеральный закон от 10.07.1992 № 3266-1 // Ведомости Съезда народных депутатов Российской Федерации и Верховного Совета Российской Федерации — 1992. — №30. — Ст. 1797 [электронный ресурс]. URL: http://www.szrf.ru/doc.phtml?nb=00_10&issid=1992030000&docid=549.
3. О высшем и послевузовском образовании. Федеральный Закон от 22.08.1996 г. №125-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. — 1996. — №35. — Ст. 4135.
4. Об образовании в Российской Федерации. Федеральный закон от 29.12.2012 г. № 273-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. — 2013. — №53. — Ст. 7598.
5. Федеральная целевая программа развития образования на 2011–2015 годы. Утв. Постановлением Правительства РФ от 07.02.2011 № 61 (ред. от 20.12.2011) // Собрание законодательства Российской Федерации. 2011. — № 10. — Ст. 1377.
6. *Барабанова С. В.* Государственное регулирование высшего образования в Российской Федерации. Административно-правовые вопросы. — Казань. Изд-во Казанского государственного университета. 2004. — 360 с.
7. *Дегтярев А. Н.* Институциональные основы развития малого предпринимательства в XIX–XX вв. На примере Башкирии. — Уфа: Уфимск. технол. ин-т сервиса, 2001. — 308 с.
8. Индикаторы образования. 2010 : стат. сб. — М.: Государственный университет — Высшая школа экономики, 2010. — 176 с.
9. Индикаторы образования. 2013: стат. сб. — М.: Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики», 2013 — 280 с.
10. *Мошкова Д. М.* К вопросу о финансировании образования в Российской Федерации // Актуальные проблемы российского права. — 2013. — № 3. — С. 265-268.
11. Образование в Российской Федерации : стат. сб. — М.: ГУ-ВШЭ, ЦИСН, 2003. — 255 с.
12. Образование в Российской Федерации. 2012: стат. сб. — М.: Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики», 2012 — 444 с.
13. Образование в цифрах. 2013. Краткий статистический сборник — М.: Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики», 2013. — 80 с.
14. Российский статистический ежегодник 2012 г. // Федеральная служба государственной статистики [электронный ресурс]. URL: www.gks.ru.

Информация об авторах

Дегтярев Александр Николаевич (Москва, Россия) — доктор экономических наук, профессор, Председатель подкомитета по государственной научно-технической политике, Госдума РФ (103265, г. Москва, ул. Охотный ряд, 1, e-mail: lenaraf@yandex.ru).

Дегтярева Лена Ринатовна (Москва, Россия) — проректор, Центральный институт непрерывного образования Общества «Знание» России (101990, г. Москва, Новая площадь, 3/4, e-mail: lenaraf@yandex.ru).

A. N. Degtyaryov, L. R. Degtyaryova

Modern drivers for development of the russian education in the conditions of the multidirectional challenges

The projection of modernization of the institutional basis of the Russian education system against system transformational processes of the new history of Russia is investigated on the basis of a comprehensive approach. The trends of the state educational policy and public preferences of the last two decades are proved in the context of legal relations.

The basic factors of the education system development are defined during the comparative analysis of legislative base. The dominating role of financial and economic regulators in a hierarchy of drivers of the education system modernization in the conditions of multidirectional challenges and their efficiency is shown.

Essential changes in the structure of legal relations of the education systems introduced by the new Federal law No. 273-FZ from 29.12.2012 «On Education in the Russian Federation» are revealed. The new financial and legal regulations embodied in the law, become the operating basis of institutes for development

The process of the transformation of the system education is a made by means of institutional model. The presented institutional matrix and structural and logic model of the multiplicative effect of the influence of institutes for development.

Keywords: transformation of socioeconomic systems, trends of the state educational policy, the Federal law «On Education in the Russian Federation,» financial and economic regulators — drivers of modernization of the education system, the matrix of institutions influences; multiplicative effect.

References

1. O vnesenii izmeneniy v otdelnyye zakonodatelnyye akty Rossiyskoy Federatsii i priznanii utrativshimi silu zakonodatelnykh aktov (otdelnykh polozheniy zakonodatelnykh aktov) Rossiyskoy Federatsii v svyazi s prinyatiem Federalnogo zakona «Ob obrazovanii v Rossiyskoy Federatsii. Federalnyy zakon ot 02.07.2013 № 185-FZ» [On making changes to some legislation of the Russian Federation and repeal of legislative acts (particular provisions of legislative acts) of the Russian Federation provided in connection with adoption of the Federal law «On education in the Russian Federation. Federal law of 02.07.2013 No. 185-FZ»]. (2013). *Sobranie zakonodatelstva Rossiyskoy Federatsii* [Corpus of legislative acts of the Russian Federation], 27, 3477.
2. Ob obrazovanii. Federalnyy zakon ot 10.07.1992 № 3266-1 [On education. Federal law of 10.07.1992 № 3266-1], *Vedomosti sezda narodnykh deputatov Rossiyskoy Federatsii i Verkhovnogo Soveta Rossiyskoy Federatsii* [Gazette of the Congress of People's Deputies of the Russian Federation and the Supreme Soviet of the Russian Federation]. 30, 1797. Available at: http://www.szrf.ru/doc.phtml?nb=00_10&issid=1992030000&docid=549.
3. O vysshem poslevuzovskom obrazovanii. Federalnyy zakon ot 22.08. 1996, №125-FZ [Concerning higher and postgraduate vocational rducation. Federal law of 22.08. 1996 No. 125-FZ]. (1996). *Sobranie zakonodatelstva Rossiyskoy Federatsii* [Collected legislation of the Russian Federation], 35, 4135.
4. Ob obrazovanii v Rossiyskoy Federatsii. Federalnyy zakon ot 29.12.2012, 273-FZ [On rducation in the Russian Federation]. (2013). *Sobranie zakonodatelstva Rossiyskoy Federatsii* [Collected legislation of the Russian Federation], 53, 7598.
5. Federalnaya tselevaya programma razvitiya obrazovaniya na 2011-2015 gody. Utv. Postanovleniem Pravitelstva RF ot 07.02.2011 № 61 (red. ot 20.12.2011) [The federal target program of education development for 2011-2015. Approved by the Resolution of the Government of the Russian Federation of 07.02.2011 No. 61 (edition of 20.12.2011)]. (2011). *Sobranie zakonodatelstva Rossiyskoy Federatsii*. [Collected legislation of the Russian Federation], 10, 1377.
6. Barabanova S. V. (2004). Gosudarstvennoye regulirovaniye vysshego obrazovaniya v Rossiyskoy Federatsii. Administrativno-pravovyye voprosy [Government control of the higher education in the Russian Federation. Administrative and legal questions]. Kazan, State Kazan Univercity Publ, 144, 360.
7. Degtyaryov A. N. (2001). Institutsionalnyye oosnovy razvitiya malogo predprinimatelstva v XIX–XX vv. Na primere Bashkirii [Institutional bases of small business development in the 19-20th centuries. On the example of Bashkiria]. Ufa, Ufa Institute of Technology & Service, 308.
8. Indikatory obrazovaniya. 2010: stat. sb. [Education indicators. 2010: collection of articles] (2010). Moscow, Gosudarstvennyy universitet — Vysshaya shkola ekonomiki [State University — Higher School of Economics], 176.
9. Indikatory obrazovaniya. 2013: stat. sb. [Education indicators. 2013: collection of articles]. (2013). Moscow, National Research University Higher School of Economics, 280.
10. Moshkova D. M. (2013). K voprosu o finansirovaniy obrazovaniya v Rossiyskoy Federatsii [On the question of education financing in the Russian Federation]. *Aktualnyye problemy rossiyskogo prava* [Urgent problems of the Russian right], 3, 265-268.
11. Obrazovanie v Rossiyskoy Federatsii: stat. sb. [Education in the Russian Federation: collection of articles]. (2003). Moscow, National Research University Higher School of Economics, 255.
12. Obrazovanie v Rossiyskoy Federatsii. 2012: stat. sb. [Education in the Russian Federation. 2012: collection of articles]. (2012). Moscow, National Research University Higher School of Economics, 444.
13. Obrazovanie v tsifrakh. 2013. Kratkiy statisticheskiy sbornik [Education in figures. 2013. Short statistical collection]. Moscow, National Research University Higher School of Economics, 80.
14. Rossiyskiy statisticheskiy ezhegodnik 2012 [Russian statistical yearbook of 2012]. Federalnaya sluzhba gosudarstvennoy statistiki [Federal State Statistics Service]. Available at: www.gks.ru.

Information about the authors

Degtyaryov Aleksandr Nikolaevich (Moscow, Russia) — Doctor of Economics, Professor, the Chairman of subcommittee on the National Research and Development Policy, State Duma of the Russian Federation (1, Okhotnyy ryad st., Moscow, 103265, Russia, e-mail: lenaraf@yandex.ru).

Degtyaryova Lenara Rinatovna (Moscow, Russia) — Pro-rector, Central Institute for Continuing Education of the «Knowledge» Society of Russia (3/4, Novaya ploshchad, Moscow, 101990, Russia, e-mail: lenaraf@yandex.ru).