

**Т.Л. Клячко**

## **Российское образование в 2000-е годы: Тенденции развития и реформирования**

***Аннотация.** В статье рассматривается общая ситуация в российском образовании, политика финансирования этой сферы, динамика роста бюджетных и частных расходов на образование, а также анализируются реформы, проведенные в нашей стране в 2000-е годы в средней и высшей школе.*

***Abstract.** This paper has a close look at the general situation in the Russian education system, its financing and dynamics of rising scale of public budget and private investments in this area. The 2000 s years reforms of secondary and high school are also analyzed here.*

***Ключевые слова:** Россия, реформы, индекс развития человеческого потенциала, среднее образование, начальное профессиональное образование, среднее профессиональное образование, высшее образование, единый государственный экзамен, автономное бюджетное учреждение, казенное бюджетное учреждение, федеральный университет.*

***Keywords:** Russian Federation, reforms, Human Development Index (HDI), secondary education, vocational training, higher education, National state examination, federal university.*

### **Российское образование в мировом контексте**

Российская Федерация является страной с формально высоким уровнем образования населения. В 2009 г. удельный вес лиц с высшим образованием (включая послевузовское) среди занятого населения составил 28,2%, со средним профессиональным – 27,1%. Таким образом, среди занятых удельный вес лиц с высшим и средним профессиональным образова-

нием достиг 55,3%. По этому показателю Россия занимает четвертое место в мире, уступая только Норвегии, США и Нидерландам (2). По числу студентов вузов на 10 тыс. человек населения – 523 – Россия занимает второе место в мире после США. Если прибавить к ним студентов учреждений СПО (третичное образование по международной классификации), то этот показатель составит 673 студента на 10 тыс. человек населения. По данному показателю РФ занимает первое место в мире.

Вместе с тем по индексу развития человеческого потенциала<sup>1</sup> (ИРЧП), который рассчитывает ПРООН – Программа развития ООН (UNDP – United Nations Development Programme), Россия в 2010 г. заняла 65-е место в мире из 169 стран (1)<sup>2</sup>. В табл. 1 приведены четыре страны с самым высоким индексом развития человеческого потенциала – Норвегия, Австралия, Новая Зеландия и США, а также страны, входящие наряду с Россией в БРИКС – объединение стран с динамично развивающейся экономикой. Кроме того, в табл. 1 включен ближайший «сосед» России по ИРЧП Казахстан – бывшая советская республика, проводившая радикальные реформы в системе образования и занявшая в рейтинге 66-е место по ИРЧП.

Если говорить об образовании, то Россия сильно отстает от стран-лидеров по средней продолжительности обучения взрослого населения, а также по ожидаемой продолжительности обучения. Если бы не более низкий ВВП на душу населения, то Казахстан обогнал бы Россию в рассматриваемом рейтинге стран, хотя он и уступает ей по показателю продолжительности жизни. Страны-лидеры – это не только страны с высоким экономическим уровнем жизни (подушевым ВВП), но и страны с длительными сроками образования занятых в экономике, что во многом и определяет инновационный характер и динамизм их развития.

---

<sup>1</sup> Индекс развития человеческого потенциала (ИРЧП) – интегральный показатель, рассчитываемый ежегодно для межстранового сравнения и измерения уровня жизни, грамотности, образованности и долголетия как основных характеристик человеческого потенциала исследуемой территории. Он является стандартным инструментом при общем сравнении уровня жизни различных стран и регионов.

<sup>2</sup> Доклад о развитии человека – 2010. – Режим доступа: <http://hdr.undp.org/en/reports/global/ru/>

**Индекс развития человеческого потенциала  
по некоторым странам в 2010 г.**

Страна	Рейтинг страны по ИРЧП	Индекс развития человеческого потенциала	Ожидаемая продолжительность жизни при рождении (лет)	Средняя продолжительность обучения взрослого населения (лет)	Ожидаемая продолжительность обучения (лет)	Валовой национальный доход*
Норвегия	1	0,938	81,0	12,6	17,3	58 810
Австралия	2	0,937	81,9	12,0	20,5	38 692
Новая Зеландия	3	0,907	80,6	12,5	19,7	25 438
США	4	0,902	79,6	12,4	15,7	47 094
<b>Российская Федерация</b>	65	0,719	67,2	8,8	14,1	15 258
Казахстан	66	0,714	65,4	10,3	15,1	10 234
Бразилия	73	0,699	72,9	7,2	13,8	10 607
Китай	89	0,663	73,5	7,5	11,4	7 258
Индия	119	0,519	64,4	4,4	10,3	3 337

\* (ВНД) на душу населения (ППС в долл. США 2008 г.).

Источник: UNDP. Human Development Report 2010. – Mode of access: <http://hdr.undp.org/en/reports/global/hdr2010/>

Что касается Бразилии, Китая и Индии, то они значительно уступают России по показателям образования и подушевого ВВП, но обгоняют ее по показателям здоровья нации, выраженном в ожидаемой продолжительности жизни при рождении (за исключением Индии, где этот показатель ниже, чем в России). Этот вывод можно отнести и к «соседу» России по ИРЧП – Казахстану: он обгоняет ее по показателям здоровья нации и по средней продолжительности обучения взрослого населения, поскольку перешел к 12-летнему школьному образованию и двухуровневому высшему образованию – бакалавриат – магистратура, активно развивает систему непрерывного образования.

По совокупному индексу образования, рассчитанному ПРООН, Россия в 2010 г. находилась на 41-е месте (для сравнения Казахстан на 22-м), а вот по совокупному индексу здравоохранения – на 122-м. В 2007 г. по индексу здравоохранения Россия была на 118-м месте, т.е. ситуация в данной сфере постоянно ухудшается на общемировом фоне. Между тем состояние здоровья нации, в частности высокий уровень смертности населения в трудоспособном возрасте в России, по большому счету связано с проблемой качества образования.

## **Политика финансирования российского образования**

### *Динамика общих расходов на образование*

В 2000–2010 гг. расходы на образование росли как из государственных, так и из частных источников. С 2000 по 2003 г. доля бюджетных расходов на образование в ВВП увеличилась с 2,9 до 3,8%, а затем началась ее постепенная стабилизация при росте абсолютных объемов. В 2009 г. расходы консолидированного бюджета на образование выросли на 7,1% по сравнению с 2008 г., в то время как ВВП сократился на 7,9%. Это привело к росту доли бюджетных расходов на образование в ВВП до 4,6%. В 2010 г. эта доля немного снизилась (табл. 2).

Таблица 2

### **Бюджетные расходы на образование в 2004–2010 гг.**

	2004 г.	2005 г.	2006 г.	2007 г.	2008 г.	2009 г.	2010 г.
1	2	3	4	5	6	7	8
Консолидированный бюджет расходов на образование, млрд. руб., в том числе:							
– федеральный бюджет расходов на образование	593,2	801,8	1033,3	1342,3	1664,2	1783,5	1893,9
– консолидированные бюджеты субъектов РФ, расходы на образование	471,6	628,6	831,7	1063,8	1309,3	1365,5	1450,9
Расходы консолидированного бюджета на образование в % к ВВП, в том числе:	3,5	3,7	3,9	4,1	4,1	4,6	4,4

1	2	3	4	5	6	7	8
- федерального бюджета на образование	0,7	0,8	0,8	0,8	0,8	1,1	1,0
- консолидированных бюджетов субъектов РФ на образование	2,8	2,9	3,1	3,3	3,3	3,5	3,5
Доля расходов на образование в консолидированном бюджете РФ, в %	12,7	11,8	12,3	11,9	11,8	11,1	11,2
Доля расходов на образование федерального бюджета в расходах консолидированного бюджета РФ, в %	2,6	2,4	2,4	2,5	2,5	2,6	2,6
Доля расходов на образование консолидированных бюджетов субъектов РФ в расходах консолидированного бюджета РФ, в %	10,1	9,4	9,9	9,4	9,3	8,5	8,6

Источник: Рассчитано по: Консолидированный бюджет Российской Федерации / Росстат. – Режим доступа: <http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat/rosstatsite/main/account/#> и Консолидированный бюджет Российской Федерации в 2010 г. / Федеральное казначейство. – Режим доступа: <http://www.roskazna.ru/reports/cb.html>

Частные расходы на образование в России в статистике фиксируются как «Объем платных услуг системы образования» с учетом оценки скрытой и неформальной деятельности. Динамика объема платных услуг системы образования показывает их стабильный рост, причем его темпы до последнего времени были сопоставимы с темпами роста бюджетных расходов на образование (табл. 3).

Таблица 3

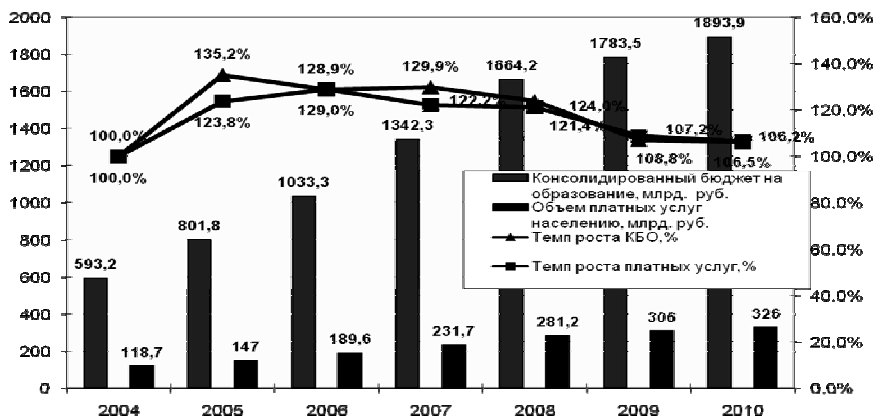
**Объем платных услуг системы образования в 2000–2010 гг.**

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010*
Объем платных услуг системы образования, млрд руб.	41,5	56	72,9	95,4	118,7	147	189,6	231,7	281,2	306,0	326
В % к ВВП	0,6	0,6	0,7	0,7	0,7	0,7	0,7	0,7	0,7	0,8	0,76

\* Предварительные данные Росстата.

Источник: Росстат, Россия в цифрах (Образование за 2000–2010 годы). – Режим доступа: [http://www.gks.ru/bgd/regl/b11\\_01/IssWWW.exe/Stg/d12/3-5.htm](http://www.gks.ru/bgd/regl/b11_01/IssWWW.exe/Stg/d12/3-5.htm)

Сравнительная динамика роста бюджетных расходов на образование и платных услуг в этой сфере представлена на рис. 1.



Источник: Рассчитано по данным Росстата и Федерального казначейства за 2004–2010 гг. – Режим доступа: <http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat/rosstatsite/main/account/#>; <http://www.roskazna.ru/reports/cb.html>

**Рис. 1. Динамика бюджетных расходов и платных услуг на образование в 2004–2010 гг.**

Если говорить об изменении бюджетного финансирования образования и объема платных услуг с учетом инфляции, то динамика будет следующей (рис. 2).



Источник: Рассчитано по данным Росстата и Федерального казначейства за 2004–2010 гг. – Режим доступа: <http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat/rosstatsite/main/account/#>; <http://www.roskazna.ru/reports/cb.html>

**Рис. 2. Динамика бюджетных расходов и платных услуг на образование в 2004–2010 гг. с учетом инфляции**

На рис. 2 видно, что в реальном выражении консолидированный бюджет на образование стал снижаться с 2008 г., а объем платных услуг – с 2010 г. (в 2009 г. он был практически таким же, как и в 2008 г.).

На систему школьного образования, включая дополнительное образование детей школьного возраста, из общего объема платных услуг приходится примерно 12,5–13%. Таким образом, в

2010 г. население затратило на платные услуги школ и дополнительное образование школьников примерно 40,2–41,8 млрд. руб. На платные услуги в системе среднего профессионального образования в 2010 г. было затрачено населением почти 65 млрд. руб., на высшее и послевузовское профессиональное образование – более 160 млрд. руб.

### *Динамика бюджетных расходов на образование*

Для более полной картины сравним бюджетные расходы по уровням системы образования. Их распределение в 2004–2010 гг. представлено в табл. 4.

Таблица 4

#### **Объем и структура расходов консолидированного бюджета на образование по уровням образования в 2004–2010 гг.**

	2004 г.	2005 г.	2006 г.	2007 г.	2008 г.	2009 г.	2010 г.
1	2	3	4	5	6	7	8
Консолидированный бюджет на образование, в млрд. руб.	593,4	801,8	1036,4	1342,3	1664,2	1783,5	1893,9
Дошкольное образование (ДО), в млрд. руб.	91,7	113	145,3	189,7	254,5	287,5	321,3
доля расходов на ДО в консолидированном бюджете на образование, в %	15,5	14,1	14,0	14,1	15,3	16,1	17,0
доля расходов на ДО в % ВВП	0,54	0,52	0,54	0,57	0,61	0,74	0,75
темпы роста бюджетных расходов на ДО, в %	-	123,2	128,6	130,6	134,2	113,0	111,8
Общее образование (ОО), млрд. руб.	298,1	356	475,9	599	737,1	795,7	827,4
доля расходов на ОО в консолидированном бюджете на образование, в %	50,2	44,4	45,9	44,6	44,3	44,6	44,5



1	2	3	4	5	6	7	8
доля расходов на ОО, в % к ВВП	1,75	1,65	1,77	1,80	1,78	2,04	1,93
темпы роста бюджетных расходов на ОО, в %	-	119,4	133,7	125,9	123,1	108,0	104,0
Начальное профессиональное образование (НПО), в млрд. руб.	35,6	39,4	47,4	57,6	65,5	66,8	61,7
доля расходов на НПО в консолидированном бюджете на образование, в %	6,0	4,9	4,6	4,3	3,9	3,7	3,3
доля расходов на НПО, в % к ВВП	0,20	0,18	0,17	0,17	0,16	0,17	0,14
темпы роста бюджетных расходов на НПО, в %	-	110,7	120,3	121,5	113,7	102,0	92,4
Среднее профессиональное образование (СПО), в млрд. руб.	30,5	43,3	55,3	70,4	93,9	102,2	102,1
доля расходов на СПО в консолидированном бюджете на образование, в %	5,1	5,4	5,3	5,2	5,6	5,7	5,4
доля расходов на СПО, в % к ВВП	0,18	0,20	0,21	0,21	0,23	0,26	0,24
темпы роста бюджетных расходов на СПО, в %	-	142,0	127,7	127,3	133,4	108,8	99,9
Высшее и послевузовское профессиональное образование (ВПО), в млрд. руб.	76,9	125,9	169,9	240,2	294,6	347,2	377,8
доля расходов на ВПО в консолидированном бюджете на образование, в %	13,0	15,7	16,4	17,9	17,7	19,5	19,9

1	2	3	4	5	6	7	8
доля расходов на ВПО, в % к ВВП	0,45	0,58	0,63	0,72	0,71	0,89	0,88
темпы роста бюджетных расходов на ВПО, в %	-	163,7	134,9	141,4	122,6	117,9	108,8

Источник: Рассчитано по данным Федерального казначейства об исполнении консолидированных бюджетов Российской Федерации за соответствующий год (<http://www.roskazna.ru/reports/cb.html>) и данным Росстата по динамике ВВП. – Режим доступа: <http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat/rosstatsite/main/account/#>

Как следует из табл. 4, доля бюджетных расходов на общее образование в ВВП увеличивалась вплоть до 2009 г., а в 2010 г. немного снизилась. Доля бюджетных расходов на дошкольное образование в ВВП выросла за рассматриваемый период практически на треть. Правда, основной рост данного показателя пришелся на 2009 г., когда ВВП России значительно снизился.

Доли бюджетных расходов на начальное и среднее профессиональное образование в ВВП в 2004–2010 гг. были практически стабильными. А вот доля расходов в ВВП на высшее и послевузовское профессиональное образование весь период стабильно росла, увеличившись с 0,45% ВВП в 2004 г. до 0,88% ВВП в 2010 г., т.е. фактически удвоилась.

В 2004–2010 гг. в консолидированном бюджете на образование доля расходов на дошкольное образование росла (так же как и в ВВП), в то время как на общее образование снизилась в 2005 г., а затем оставалась достаточно стабильной. В этот же период времени доля расходов на начальное профессиональное образование в консолидированном бюджете на образование постоянно снижалась, что в значительной мере может быть объяснено интеграцией части учреждений начального и среднего профессионального образования, переданных в ведение субъектов Российской Федерации. Доля расходов на среднее профессиональное образование в консолидированном бюджете на образование весь период была достаточно стабильной, а в последние годы даже демонстрировала небольшую тенденцию к росту.

Что касается доли расходов на высшее и послевузовское профессиональное образование в консолидированном бюджете на образование, то она заметно выросла в период с 2004 по 2007 г. – с 13,0 до 17,9% и после небольшого снижения в 2008 г. вновь стала расти, достигнув в 2010 г. 19,9%.

В целом можно заключить, что на протяжении 2000-х годов в РФ наблюдалось относительное увеличение бюджетных расходов на высшее образование при стабильности расходов на школьное образование и снижении расходов на невузовское профессиональное образование. Обращает на себя также внимание тот факт, что темпы роста бюджетных расходов на общее образование (впрочем, как и по другим уровням образования) были весьма значительными в 2004–2008 гг., а в 2009–2010 гг. сильно упали, что можно было бы объяснить экономическим кризисом. Вместе с тем в 2011–2012 гг. эти темпы еще более сократились.

Расходы на общее образование в 2010 г. составили 827,4 млрд. руб., или 44,5% расходов консолидированного бюджета Российской Федерации на образование. Соответственно, на каждого учащегося государственных и муниципальных школ России в 2010 г. в среднем приходилось 62,4 тыс. руб. В высшем образовании расходы на одного бюджетного студента составили в среднем 132,6 тыс. руб.

### ***Заработная плата работников образования***

Одним из механизмов привлечения квалифицированных кадров в систему образования должно было стать повышение заработной платы ее работников *относительно средней по экономике* на основе новой отраслевой системы оплаты труда. Однако, к сожалению, этого не произошло. Это можно увидеть из сопоставления динамики заработной платы работников образования в 2004–2008 гг. и в начале 2010 г. В 2004–2008 гг. в разрезе федеральных округов динамика среднемесячной начисленной заработной платы представлена в табл. 5.

Таблица 5

**Динамика среднемесячной начисленной заработной платы  
в системе образования в 2004–2008 гг. в разрезе федеральных  
округов (руб.)**

Округ	2004 г.	2005 г.	2006 г.	2007 г.	2008 г.	Справочно: 2008 г. в % к зар- плате в экономике РФ и федерально- го округа
<b>Российская Федерация</b>	<b>4203,4</b>	<b>5429,7</b>	<b>6983,3</b>	<b>8778,3</b>	<b>11 316,8</b>	<b>65,5</b>
Центральный феде- ральный округ	4735,1	6258,6	8230,3	10 867,3	14 493,2	70,1
Северо-Западный фе- деральный округ	5028,0	6628,7	8446,3	10 402,9	13 210,2	68,1
Южный федераль- ный округ	2991,8	3757,3	4842,5	6036,5	7773,6	66,2
Приволжский феде- ральный округ	3210,4	4076,3	5226,8	6478,8	8359,2	63,3
Уральский федераль- ный округ	5233,6	6788,4	8763,3	11022,9	13 660,6	62,6
Сибирский феде- ральный округ	4222,8	5390,2	6872,8	8414,2	10 523,1	68,4
Дальневосточный федеральный округ	5887,8	7268,5	9082,2	10 938,8	13 891,4	66,9

Источник: 3, с. 122–124.

В 2009 г. среднемесячная заработная плата в образовании составила 13 312 руб., или 65,8% от среднемесячной заработной платы по экономике. Это означает, что относительно средней по экономике она практически не изменилась по сравнению с 2008 г.

В 2010 г. среднемесячная начисленная заработная плата по уровням образования и федеральным округам представлена в табл. 6.

Данные Росстата (табл. 6) по заработной плате показывают, что все усилия последних лет в общем и начальном профессиональном образовании ощутимых результатов не дали: в 2005 г. среднемесячная заработная плата учителей в основной и старшей школе составляла 61% от среднемесячной заработной платы в экономике, в первой половине 2010 г., т.е. через пять лет, этот уровень немного повысился до 61,6% (если говорить о среднероссийских пока-

### Среднемесячная начисленная заработная плата работников профессионального образования

Округа	Всего по экономике	Образование – всего	Из него:					
			Дошкольное образование (предшествующее начальному общему образованию)	начальное общее образование	основное общее и среднее (полное) общее образование	НПО	СПО	ВПО
<b>Российская Федерация</b>	21 144	13 363	9948	10 089	13 029	11 810	15 663	19 351
Центральный федеральный округ	26 459	17 527	14 273	10 280	17 405	11 508	20 657	22 395
Северо-Западный федеральный округ	24 056	15 574	11 140	13 454	15 472	14 912	17 048	21 592
Южный федеральный округ	15 343	10 630	7110	9567	10 849	10 438	12 291	14 962
Северо-Кавказский федеральный округ	12 097	8372	6131	7963	8157	9115	10 859	11 642
Уральский федеральный округ	25 349	14 658	10 689	14 081	15 468	13 405	16399	21 189
Сибирский федеральный округ	18 744	12 011	8271	9678	11 587	11 199	14051	19 341
Дальневосточный федеральный округ	26 445	16 363	11 351	14 731	16800	16 407	19 606	22 294

Источник: Среднемесячная номинальная начисленная заработная плата работников профессионального образования. Росстат. – Режим доступа: <http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat/>

Таблица 6

**образования в федеральных округах по уровням  
в 2010 г. (в руб.)**

Зарплата в образовании к средней по экономике, %	Зарплата в ДО к средней по экономике, %	Зарплата в начальном общем образовании к средней по экономике, %	Зарплата в основном и среднем общем образовании к средней по экономике, %	Зарплата в НПО к средней по экономике, %	Зарплата в СПО к средней по экономике, %	Зарплата в ВПО к средней по экономике, %
63,2	47,0	47,7	61,6	55,9	74,1	91,5
66,2	53,9	38,9	65,8	43,5	78,1	84,6
64,7	46,3	55,9	64,3	62,0	70,9	89,8
69,3	46,3	62,4	70,7	68,0	80,1	97,5
69,2	50,7	65,8	67,4	75,3	89,8	96,2
57,8	42,2	55,5	61,0	52,9	64,7	83,6
64,1	44,1	51,6	61,8	59,7	75,0	103,2
61,9	42,9	55,7	63,5	62,0	74,1	84,3

плата работников организаций по видам экономической деятельности /  
rosstatsite/main/population/wages/

зателях)<sup>1</sup>. В начальном профессиональном образовании уровень заработной платы оказался еще ниже, чем в общем образовании, за исключением Северо-Кавказского округа. Низкая заработная плата преподавателей не может не сказаться на качестве образования, в том числе предоставляемого средними профессиональными и высшими учебными заведениями.

## **Институциональные преобразования в образовании**

### *Единый государственный экзамен*

В 2000-е годы в российской системе образования были проведены серьезные институциональные преобразования: по окончании средней школы вводился единый государственный экзамен, в системе образования создавались учреждения, имеющие разный статус.

В 2009 г. ЕГЭ первый год проводился в штатном режиме, и во все вузы прием осуществлялся по результатам сдачи ЕГЭ. В связи с введением ЕГЭ в штатный режим были установлены следующие правила выдачи аттестатов об окончании средней школы. Если выпускник не сдал один из двух обязательных ЕГЭ, т.е. получил баллы ниже установленного минимума, он вправе был один раз пересдать этот предмет. Если не были набраны необходимые минимальные баллы сразу по двум обязательным экзаменам (русскому и математике), выпускник не получал права на пересдачу и мог предпринять попытку сдать эти предметы только на следующий год. В этом случае выпускник в текущем году не получал свидетельства о сдаче ЕГЭ, а вместо аттестата ему выдавалась справка об обучении в школе. Если выпускник, сдавая любой предмет по выбору (не русский язык и не математику), получал оценку ниже минимального числа баллов, то он мог пересдавать экзамен только на следующий год. Если выпускник по двум обязательным предметам набирал баллы выше установленного минимального порога, а по предмету (-ам) по выбору – ниже, то он все равно получал аттестат.

---

<sup>1</sup> К концу 2011 г. заработная плата учителей практически во всех субъектах Российской Федерации была доведена до средней по экономике региона, но в начале 2012 г. она снова стала снижаться.

Таким образом, правила сдачи ЕГЭ неявно устанавливают, что в российской средней школе получение аттестата зрелости сопряжено только с прохождением установленного порога по обязательным предметам – русскому языку и математике<sup>1</sup>. За знания по другим предметам школа теперь фактически ответственности не несет. Более того, правила сдачи ЕГЭ не определяют, где и как выпускники школ, не сдавшие русский язык и математику, должны добрать те знания, которые они не получили в силу разных причин, в том числе и плохой работы самих учащихся. При этом не совсем ясно, как будет определяться, где плохая работа учащегося, а где – учителя и в целом школы. Столь же непонятной остается и ситуация с предметами по выбору: не установлено, где и как должен доучиваться выпускник школы, чтобы сдать эти предметы. Между тем еще в 2007 г. был принят Федеральный закон № 194-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с установлением обязательности общего образования», который, вообще говоря, возлагает ответственность за получение полноценных знаний в объеме средней школы на государство в лице государственного или муниципального образовательного учреждения общего образования. Перекладывание этой проблемы на учащихся и их семьи ставит под удар прежде всего детей из малообеспеченных семей, которые не могут себе позволить дополнительно получить необходимые для сдачи ЕГЭ знания на платной основе. Соответственно, для этих детей не определены пути их дальнейшей образовательной и профессиональной траектории. Поскольку для поступления в учебные заведения среднего профессионального образования требуется наличие аттестата зрелости, не сдавшие обязательные предметы, могут рассчитывать только на учебу в учреждениях начального профессионального образования. Получившие аттестат, но не набравшие необходимые баллы по предметам по выбору, смогут, видимо, поступать в учреждения среднего профессионального образования.

В 2008 г., последнем году эксперимента по ЕГЭ, результаты сдачи Единого экзамена шокировали общество: доля двоек по рус-

---

<sup>1</sup> Правила также не показывают, как связана выдача аттестата зрелости и баллы ЕГЭ с результатами, которые выпускник школы показывал в течение всего срока его обучения в школе.



скому языку составила 11,2%, по математике – 23,5%. Получалось, что более трети выпускников школ не получают аттестата зрелости, фактически не закончат школу и не смогут поступать в вуз, что для российских выпускников 11 класса стало по сути социальной нормой. ЕГЭ из символа роста доступности высшего образования мгновенно превратился в барьер на попадание в вузы. В 2009 г., когда ЕГЭ вступал в штатный режим, экономический кризис в России был в самом разгаре, и появление на рынке труда выпускников школ, не имеющих никакой профессии, сильно обеспокоило власти.

Выход из сложной ситуации был найден в резком снижении требований. Результаты ЕГЭ в 2009–2010 гг. могут быть расценены как существенное, хотя и неявное поражение его идеи. Число двоек по русскому языку и математике у выпускников 2009 и 2010 гг. – 2,76–2,1% и 3,0–3,5% соответственно свидетельствует не об улучшении ситуации в школьном образовании, а о значительном снижении требований к экзаменуемым, особенно если сравнить эти данные с данными за 2006–2008 гг.<sup>1</sup> (табл. 7).

Таблица 7

**Доля выпускников школ, получивших по обязательным предметам ЕГЭ два балла по пятибалльной шкале в 2006–2010 гг., в %**

	2006 г.	2007 г.	2008 г.	2009 г.	2010 г.
Русский язык	7,91	8,81	11,21	2,76	2,1
Математика	19,99	21,14	23,48	3,04	3,5

Вместе с тем нельзя огульно отрицать ЕГЭ. Это механизм аттестации выпускников школ, который отвечает современной стадии развития высшего образования в РФ и характеризуется переходом к массовой высшей школе, когда почти 70% возрастной когорты поступает в вузы. Одно очевидно: этот механизм необходимо совершенствовать для того, чтобы общество избавилось от недоверия к нему. И очень жаль, что на стадии эксперимента по ЕГЭ многие его «болевы точки» не были выявлены или на них не обращалось должного внимания.

<sup>1</sup> В этот период оценки ставились по традиционной пятибалльной шкале.

*Автономные, «новые» бюджетные и казенные учреждения*

В РФ 3 ноября 2006 г. был принят Федеральный закон «Об автономных учреждениях» (№ 174-ФЗ) (6). Считалось, что внедрение новой организационно-правовой формы обеспечит большую самостоятельность и большую прозрачность деятельности государственных и муниципальных образовательных организаций.

Однако принятие Закона «Об автономных учреждениях» не повлекло за собой сколько-нибудь значительного перехода государственных и муниципальных образовательных учреждений в автономные учреждения. Так, в 2009 г. в АУ не перешло ни одно федеральное образовательное учреждение. В связи с этим был разработан и 8 мая 2010 г. принят Федеральный закон № 83-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием правового положения государственных (муниципальных) учреждений» (7).

Таблица 8

**Основные различия государственных (муниципальных) казенных, бюджетных и автономных учреждений**

	Казенные учреждения	Бюджетные учреждения	Автономные учреждения
1	2	3	4
Статус	Некоммерческая организация	Некоммерческая организация	Некоммерческая организация
Порядок финансового обеспечения деятельности	На основании бюджетной сметы	В виде субсидий, обеспечивающих выполнение государственного (муниципального) задания (заданий)	В виде субсидий, обеспечивающих выполнение государственного (муниципального) задания (заданий)
Имущество	Закрепляется на праве оперативного управления (ст. 296 ГК)	Закрепляется на праве оперативного управления (ст. 296 ГК)	Закрепляется на праве оперативного управления (ст. 296 ГК)

1	2	3	4
Порядок осуществления операций с денежными средствами	Через лицевые счета, открытые в отделениях Федерального казначейства	Через лицевые счета в отделениях Федерального казначейства	АУ в установленном порядке вправе открывать счета в кредитных организациях
Ответственность собственника	Субсидиарную ответственность по обязательствам учреждения несет собственник его имущества	Собственник не несет субсидиарной ответственности по обязательствам учреждения	Собственник не несет субсидиарной ответственности по обязательствам учреждения
Государственные закупки	В соответствии с Федеральным законом № 94-ФЗ	В соответствии с Федеральным законом № 94-ФЗ	Не распространяется действие Федерального закона № 94-ФЗ
Учреждение других юридических лиц (участие в складочном капитале)	Не может учреждать	Может учреждать по согласованию с учредителем	Может учреждать под контролем Наблюдательного совета
Взятие кредита	Не может брать	Не может брать	Может брать

Принятие данного закона создало принципиально новую ситуацию, поскольку теперь государственные и муниципальные образовательные учреждения могут функционировать как казенные, бюджетные и автономные. При этом «новые» бюджетные учреждения по своему организационно-экономическому положению достаточно сильно приближены к автономным (5).

Последствия и риски принятия Федерального закона № 83-ФЗ для системы образования пока еще до конца не прояснены. На федеральном уровне государственные образовательные учреждения могут функционировать только в статусе бюджетных и автономных (кроме спецучреждений), на уровне субъектов Российской Федерации и муниципальных образований переход части образова-

тельных учреждений в казенные возможен (например, в казенные во многих регионах перешли малочисленные и малокомплектные сельские школы).

При существовании государственных и муниципальных учреждений разного типа встает вопрос, на основе каких критериев между ними будет распределяться государственное задание, а следовательно, и бюджетные средства. Ответы, которые в настоящее время даются, к примеру, что это решение принимает учредитель (орган, исполняющий функции учредителя), знающий свои учреждения, или что госзадания должны распределяться с учетом качества образовательных услуг, не могут никого удовлетворить. До сих пор учредитель распределял бюджетные средства между одинаковыми по статусу учреждениями, и его выбор при некоторой непрозрачности процедур все-таки был понятен основным участникам. Теперь, если процедуры и принципы останутся прежними, то станет совершенно непонятно, зачем проводились внешне столь масштабные изменения. Если же процедуры начнут меняться, то необходимо прояснить основания, которые будут стоять за этими изменениями. Но пока этого сделано не было.

### *Проект нового Закона «Об образовании в Российской Федерации»<sup>1</sup>*

Еще одна проблема – это новый проект Закона «Об образовании в Российской Федерации», который был передан на всенародное обсуждение. Этот закон должен прийти на смену Закону «Об образовании» 1992 г., который в результате многочисленных поправок превратился в «лоскутное одеяло». Первоначально принятое решение по разработке нового закона, сводившееся к тому, чтобы собрать все, что есть в законодательстве об образовании, добавить к этому все нормативно-правовые документы, регулирующие деятельность образовательных учреждений, как-то упорядочить и назвать получившееся законом, вызывало недоумение экспертов и общественности. Первую версию закона было трудно назвать даже проектом, это были, скорее, материалы к закону. При этом тревожила их направленность: получилось, что в проекте но-

---

<sup>1</sup> В настоящее время данный Закон принят Государственной Думой в первом чтении (4).

вого закона ведущим мотивом стало обеспечение деятельности образовательных учреждений, а не удовлетворение потребностей граждан России в образовании.

После множества критических замечаний проект закона был доработан и вновь вывешен в Интернете на обсуждение, которое завершилось 1 февраля 2011 г. Несомненно, новая версия стала лучше предыдущей, но общая интенция закона сохранилась – это регулирование деятельности прежде всего образовательных учреждений, а не защита интересов российских граждан в сфере образования. В целом же законопроект пока сырой и невнятный: его общая идея не просматривается за множеством деталей. Он, в отличие от Закона «Об образовании» 1992 г., не дает ясного сигнала обществу о том, куда и как должна развиваться данная сфера.

В 2000 г. в России был дан старт множеству реформ в сфере образования. Они затрагивали как содержание образования (например, переход к профильному обучению в старшей школе, разработку и внедрение новых стандартов общего образования, нового поколения стандартов высшего образования), так и организационно-экономические механизмы его развития – переход на нормативное подушевое финансирование, реструктурирование образовательных сетей, реализацию программы «Школьный автобус», выделение в системе высшего образования инновационного ядра (федеральных и национальных исследовательских университетов, вхождение в Болонский процесс), постепенную интеграцию начального и среднего профессионального образования.

Наиболее заметной и спорной для общества мерой стало введение Единого государственного экзамена. Долгое время в общественном сознании именно ЕГЭ был фактически единственным символом перемен в сфере образования, который одними воспринимался позитивно, а другими негативно. Это в конечном счете привело к тому, что значение Единого экзамена постепенно стало снижаться – его влияние на образовательные результаты общего образования было кардинально уменьшено.

В 2000–2010 гг. резко возросло бюджетное финансирование системы образования, особенно высшего. Однако рост расходов не повысил качество образования, что привело к требованиям их дальнейшего увеличения. Вместе с тем встал вопрос и об эффективности производимых расходов, особенно в сфере профессионального образования,

где российские университеты продолжали сдавать позиции в международных рейтингах, а работодатели отмечали нехватку необходимых компетенций у выпускников вузов, учреждений СПО и НПО.

Введение трех типов государственных и муниципальных учреждений – казенных, бюджетных и автономных – было нацелено на повышение их ответственности за результаты деятельности. Бюджетные и автономные учреждения получали большую свободу в расходовании бюджетных средств, что должно было, как представлялось, привести к повышению эффективности использования ресурсов. Однако первый год реализации данной реформы показал, что она не оказала практически никакого воздействия на экономическое поведение образовательных учреждений.

В целом можно заключить, что реформирование системы образования при всем многообразии происходящих в ней процессов в основном носит косметический характер, не оказывая серьезного воздействия на основные процессы ее функционирования.

### **Список литературы**

1. Доклад о развитии человека 2010. – Режим доступа: <http://hdr.undp.org/en/reports/global/hdr2010/chapters/ru/>
2. Индикаторы образования: Статистический ежегодник. – М.: ГУ-ВШЭ, 2007. – 484 с.
3. Образование в Российской Федерации: 2010: Статистический сборник. – М.: ГУ-ВШЭ, 2010. – 492 с.
4. Проект Федерального закона № 121965-6 «Об образовании в РФ». – Режим доступа: [http://www.consultant.ru/law/hotdocs/20137.html?utm\\_campaign=hotdocs\\_day&utm\\_source=google&utm\\_medium=cpc&utm\\_content=20137&gclid=COTE2NfoybMCFWZ2cAodIV8Agw](http://www.consultant.ru/law/hotdocs/20137.html?utm_campaign=hotdocs_day&utm_source=google&utm_medium=cpc&utm_content=20137&gclid=COTE2NfoybMCFWZ2cAodIV8Agw)
5. Типенко Н.Г. Переход на механизм предоставления услуг и финансовое обеспечение госзаданий. – 8 с. – Режим доступа: [http://www.cmprog.org/docfiles/Tipenko\\_poryadok\\_perehoda.doc](http://www.cmprog.org/docfiles/Tipenko_poryadok_perehoda.doc)
6. Федеральный закон № 174-ФЗ «Об автономных учреждениях». – 3 ноября 2006 г. – Режим доступа: <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=LAW;n=121228>
7. Федеральный закон № 83-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием правового положения государственных (муниципальных) учреждений». – 8 мая 2010 г. – Режим доступа: <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=LAW;n=115887>