

ИНСТИТУЦИОНАЛЬНЫЕ ПРЕОБРАЗОВАНИЯ ОБРАЗОВАТЕЛЬНЫХ УЧРЕЖДЕНИЙ

С.Н. Гудак

Институт повышения квалификации государственных служащих

Аннотация

Статья посвящена вопросам реформирования бюджетной системы и системы образования в части перевода бюджетных организаций в статус автономных учреждений. Рассмотрены вопросы проведения указанных преобразований в контексте инновационной модели экономики, ориентированной на результат, где на первый план выходят качественные показатели.

Ключевые слова: бюджетная организация, автономное учреждение, социальная сфера, образовательное учреждение, муниципальное управление, финансирование, субъекты Федерации

Abstract

The paper considers the issues of reforms in an educational system and a system of its fiscal funding, i.e. those concerning the conversion of state-financed educational institutions into self-financed ones. The issues of such conversion are examined in the context of an innovation economic model which is oriented on reaching qualitative indicators.

Keywords: state-financed organization, independent institution, social sphere, educational institution, local government, financing, constituent territories of the Russian Federation

С осени 2007 г. в России начали появляться государственные и муниципальные учреждения нового типа – автономные учреждения. В рамках реформы бюджетного сектора Российской Федерации 3 но-

ября 2006 г. Президент РФ В.В. Путин подписал Федеральный закон «Об автономных учреждениях», основная цель которого – сокращение затрат бюджетов на содержание государственных и муниципальных учреждений путем создания государственных или муниципальных учреждений нового типа. Новой институциональной структурой, по замыслу, должно стать автономное, т.е. независимое, учреждение, оказывающее услуги в области науки, образования, культуры, социальной защиты, физической культуры и спорта¹. Закон уникален, так как на его основе должен быть построен усовершенствованный механизм управления бюджетными расходами в масштабах всей страны. Его цель состоит не только в сокращении затрат бюджетов различных уровней, но и в модернизации работы государственных и муниципальных учреждений, в расширении ассортимента и улучшении качества услуг, предоставляемых населению.

Процесс создания автономных учреждений в социальной сфере чрезвычайно важен для развития российской экономики. Вместе с тем у профессионального сообщества, связанного с государственным или муниципальным управлением в социальной сфере, по поводу автономных учреждений существуют разные и порой полярные мнения (см., например, работы [1, 2]). Зачастую эти как позитивные, так и негативные суждения основаны не столько на объективных данных (таких учреждений действительно пока слишком мало), сколько на неких стереотипах, унаследованных из прошлого. Они обусловлены, с одной стороны, недостаточной изученностью проблемы и, с другой стороны, дискуссиями, которые в 2005–2006 гг. сопровождали разработку и принятие Федерального Закона «Об автономных учреждениях». Как показывают наши исследования, касающиеся фактов практических преобразований бюджетных учреждений в автономные, далеко не всегда эти действия предпринимаются с четким пониманием существа таких преобразований.

Перспективы развития рыночных отношений в отечественной социально-культурной сфере во многом определяются скоростью фор-

¹ Согласно ст. 120 ч. 1 Гражданского кодекса РФ, автономным учреждением признается некоммерческая организация, созданная собственником для осуществления управленческих, социально-культурных или иных функций некоммерческого характера.

мирования ее новой институциональной структуры, соответствующей требованиям современной экономики. Сегодня эти преобразования связываются с реформами, осуществляемыми в первую очередь в образовательной системе России и системе здравоохранения, с реализацией национальных проектов и региональных целевых программ, которые затрагивают все сферы образования и здравоохранения. Для реализации этих программ необходимы серьезные исследования. Особенно это касается появления таких принципиально новых социальных институтов, какими стали автономные учреждения.

Интерес к проблемам институциональной экономики в России стал проявляться в процессе перехода к рыночным отношениям. Среди отечественных экономистов, занимающихся данным направлением, можно выделить С. Авдашева, А. Аузана, Б. Блохина, Р. Капелюшникову и др. (см. работу [3]). Применительно к экономике образования институциональный подход предполагает анализ взаимодействия таких институтов, как государство, образовательные учреждения, семья и бизнес. Необходимо проанализировать не только изменения в механизмах взаимодействия этих институтов, но и преобразования, происходящие внутри самих институтов.

Между тем предмет исследования функционирования автономных учреждений пока до конца не определен. Это связано не только с тем, что до сих пор нет устоявшихся определений социально-культурной сферы, плохо очерчена предметная область, не проработаны в должной мере методологические подходы. Мало работ, которые бы рассматривали эту проблематику в комплексе, а не в отраслевом разрезе (отдельно образование, медицину, культуру и проч.). До сих пор не обобщен богатейший концептуальный материал, накопленный зарубежной и отечественной наукой.

Новый исследовательский подход, применяемый для изучения стыковых общественных проблем, нашел свое отражение в работах социологов, активно пропагандирующих новое научное направление – экономическую социологию. «Для того, чтобы “отремонтировать” социальный механизм развития экономики, необходимо его изучить, понять его внутреннее строение, выявить слабые точки, обосновать пути их укрепления» [4, с. 31]. Объектом таких исследований вы-

ступает «взаимодействие экономической и социальной сфер общества, экономических и социальных процессов» [4, с. 32].

По мнению представителей неинституционализма, институты в исследовательском плане восполняют существенный концептуальный пробел. «Институты являются как “субъективными” идеями в головах агентов, так и “объективными” структурами, с которыми эти агенты сталкиваются. Понятие института связывает микроэкономический мир индивидуального действия, обычая и выбора с макроэкономической сферой, казалось бы, отстраненных и безликих структур» [4, с. 47].

На наш взгляд, вряд ли разумно прямолинейное заимствование положений неинституционализма для анализа траектории реформ социальной сферы в России. Напротив, используя его методологию и концептуальный подход, необходимо выработать собственное понимание природы новых образовательных институтов и закономерностей их существования. Как точно подметил Д. Норт, мы оказались в ситуации, «когда нужно решать тройственную задачу, каждая грань которой противостоит другой. Суть этой задачи в том, что с одной стороны, нужно охватывать перемены и новые механизмы, с другой стороны, нужно преодолевать негативные последствия перемен и ошибок. И, наконец, нужно сохранить ценное из наследия прошлого» (цит. по: [5, с. 8]). Но пока нет теории динамики этого процесса. И видимо, надо сделать шаги в этом направлении.

Ключ к благополучному разрешению перечисленных проблем реформаторы увидели во внедрении, к примеру, такого нового института, каким стал единый государственный экзамен, а также в появлении автономных учреждений, которые предполагается апробировать не только в сфере образования, но и в других секторах социально-культурной сферы. По мнению экспертов, сегодня к статусу автономных учреждений наиболее подготовленными оказались организации в сфере образования.

В условиях дефицита бюджетных средств, изменяющегося и во многом искаженного рынка труда одним из направлений деятельности сферы образования являются повышение эффективности использования бюджетных средств и привлечение в сферу образования дополнительных финансовых потоков. Эта проблема была довольно четко сформулирована еще в 1999 г. в Проекте концепции структур-

но-функциональных преобразований в сфере образования [6]. За прошедшие годы задача повышения эффективности использования бюджетных средств не только не утратила своего значения, но и приобрела особую остроту. В условиях перехода к рыночным отношениям возникает объективная необходимость реструктуризации финансовых потоков в сфере образования, как бюджетных, так и внебюджетных. Вместе с тем вследствие ухудшения экономической ситуации в стране, бюджетного дефицита государственные расходы на образование могут снизиться, тогда как механизмы привлечения внебюджетных средств еще не получили должного развития.

С учетом сложного финансового положения страны в целом и сферы образования в частности норматив финансирования может изменяться от «идеального» до «реального», соответствующего уровню реальной экономики. Исходя из принципа неуменьшения бюджетных средств при осуществлении структурно-функциональных преобразований норматив финансирования образовательных учреждений следует рассчитывать на основе полнорочных образовательных программ. Реализация согласованных сокращенных образовательных траекторий позволит образовательным учреждениям высвободить бюджетные средства на улучшение деятельности (повышение заработной платы, увеличение учебных расходов, реализация дополнительных образовательных программ, расширение контингента обучаемых и т.п.).

Очевидно, что бюджетная реформа и создание автономных учреждений не могут преследовать единственную цель – цель экономии бюджетных средств. На примере образования можно увидеть инновационную модель экономики, ориентированной на результат, где на первый план выходят качественные показатели. Одними из основных критериев качества образования являются конкурентоспособность каждого выпускника и его востребованность современной экономикой. Как представляется, это рыночные показатели, и связанные с ними задачи во многом являются новыми для отечественного образования. При этом необходимо иметь в виду, что давая мощный импульс общественному развитию, сама система образования остается достаточно инертной, она не успевает своевременно реагировать на стремительные изменения в общественной жизни. Своеобразная

«консервативность» системы образования несет в себе внутреннее противоречие. В определенной степени это обусловлено и отставанием в создании и корректировке нормативной базы, затрагивающей образование. Это в известной степени является положительным моментом, так как система образования играет роль противовеса разрушительным центробежным процессам в обществе. В то же время она перестает отвечать изменившимся запросам общества и нуждается в преобразованиях, как функциональных, так и структурных.

По мнению многих экспертов, российская система образования в ее современном состоянии характеризуется двойственностью. С одной стороны, продолжается реформа как средней, так и высшей школы, вводится единый государственный экзамен, определяются приоритеты в финансировании ведущих исследовательских центров и университетов. С другой стороны, наблюдаются снижение реального качества образования, старение педагогического коллектива средней и высшей школы, отток профессионалов в другие отрасли экономики и за границу, снижение финансирования образования в процентах к ВВП и т.д. Эти негативные эффекты рыночной трансформации образовательной сферы позволяют выдвинуть гипотезу о том, что формирование новых институциональных условий функционирования системы образования сопровождается так называемой «институциональной инерцией».

Такая институциональная инерция, выполняя защитную функцию, является негативным фактором, замедляющим модернизацию образования, что иногда выражается в периодическом возвращении к схемам, не соответствующим новым экономическим условиям. Примером институциональной инерции в современном российском образовании являются формы государственного финансирования. В Советском Союзе проблема предоставления бесплатного образования на всех уровнях в целом была решена. Такое положение дел сформировало у населения устойчивые ожидания относительно бесплатного предоставления образовательных услуг. В современных рыночных условиях государство берет на себя повышенные и часто финансово не обеспеченные обязательства по «бесплатному» образованию. Это приводит к возникновению своеобразных институциональных ловушек на рынке образовательных услуг. Институциональная ло-

вушка представляет собой неэффективную устойчивую норму или институт. Устойчивость институциональной ловушки означает, что при незначительном временном внешнем воздействии на систему последняя остается в институциональной ловушке, возможно, лишь незначительно меняя параметры состояния, а после снятия возмущения возвращается в прежнее состояние неэффективного равновесия [7].

В российской сфере образования и возникла своего рода институциональная ловушка: высокий спрос на образование ведет к постоянному повышению ожидаемого уровня образования. При этом государство и бизнес предпочитают не вкладывать в образование средства, необходимые для обеспечения его высокого качества. Что касается бизнеса, то основной причиной такой низкой активности выступает все то же недоверие к существующей системе проверки знаний выпускников. Возникает ситуация перманентного недофинансирования образовательных программ. Эксперты заявляют, что цены на образовательные услуги не соответствуют структуре цен, сложившихся в промышленно развитых странах. Следовательно, если принять точку зрения Д. Норта, что источником институциональных изменений служат меняющиеся относительные цены или предпочтения [8], то можно сделать вывод об отсутствии сигналов для трансформации институтов посредством восходящей причинной связи и о доминировании тенденции институциональной инерции в развитии российской системы образования.

Институциональные ловушки в сфере финансирования российского образования приводят к следующим негативным последствиям:

- преподаватели имеют неадекватный уровень гарантированной оплаты труда, который существует уже больше 10 лет, и за это время подорваны стимулы академического поведения;
- применительно к техническому и инженерному образованию основной проблемой является устаревшая учебно-производственная база: в 40–50% случаев обучение осуществляется с применением морально устаревших технологий;
- сигналы системы проверки знаний становятся еще менее значимыми на фоне роста числа скептически настроенных представителей бизнеса и т.д.

Примерно такие же процессы происходят и в других областях социально-культурной сферы. Эти проблемы свидетельствуют об актуальности реформирования системы образования, и перевод бюджетных образовательных учреждений в статус автономных является важным организационным шагом на этом пути. Преобразования должны быть тщательно осмыслены с точки зрения согласования интересов личности, общества и государства и минимизированы. Нам представляется, что по ряду причин такие инновационные преобразования можно и нужно осуществлять именно на базе автономных учреждений.

Главная цель структурно-функциональных преобразований в сфере образования – эффективное функционирование образовательных учреждений для предоставления качественного образования в условиях реальной экономики. Частными инновационными целями являются

- повышение эффективности использования существующей материально-технической базы;
- повышение эффективности использования научного и педагогического потенциала образовательных учреждений;
- достижение высокого уровня за счет интеграционных процессов разных форм и видов;
- привлечение дополнительных финансовых потоков в сферу образования;
- реализация идеи непрерывного образования, расширение возможности выбора обучаемым учебных дисциплин;
- определение траектории образования в условиях пониженной мобильности;
- повышение компенсационных качеств сферы образования и ее способности противостоять имеющимся для нее угрозам;
- совершенствование содержания образования в учреждениях всех уровней путем рационального сочетания федерального, регионального, муниципального компонентов государственного образовательного стандарта и вариативной части.

Как нам представляется, описанные инновационные преобразования могут быть использованы при создании целых групп автономных учреждений, которые изначально будут заинтересованы в более эф-

фективном освоении бюджетных средств, в работе с внебюджетными источниками и в прозрачной системе критериев оценки эффективности деятельности учреждений и организаций бюджетной сферы.

Инициаторами структурно-функциональных преобразований, как правило, должны выступать сами образовательные заведения. Если инициаторами преобразований являются органы управления образованием субъекта Федерации и (или) муниципалитетов, то в любом случае целесообразно предварительное получение согласия образовательных учреждений на их участие в этих преобразованиях. Такое согласование позволит избежать обострения социальной напряженности в коллективах.

Таким образом, бюджетная реформа может и должна быть связана с ведомственными и другими инновационными преобразованиями. В этом случае потребность в ней проявится и «сверху», и «снизу». Создание описанных объединений в сфере образования, возможно, даст необходимый опыт эффективной интеграции автономных учреждений в других бюджетных сферах, что ускорит процесс «автономизации» учреждений в целом. Однако создание разного рода коопераций – процесс долговременный, бюджетные учреждения должны, что называется, созреть для взаимовыгодного союза, подготовить необходимые документы, разработать нужные регламенты, подсчитать экономические выгоды кооперации и только после этого совместно пуститься в «автономное плавание». Это еще одна веская причина переноса создания автономных учреждений в социальной сфере на завершающий этап рыночных реформ.

Рассмотрим текущую ситуацию, сложившуюся в субъектах Федерации в процессе перевода бюджетных организаций в автономные учреждения². По данным Минэкономразвития России по состоянию на середину июля 2008 г., полученным от 41 федерального органа исполнительной власти, в перечень федеральных государственных учреждений, статус которых предлагалось изменить на федеральное ав-

² Данные для исследования были сформированы по результатам расширенного мониторинга опыта создания в субъектах Российской Федерации образовательных автономных учреждений, проведенного Минобрнауки России в соответствии с поручением Правительства РФ (запрос о создании автономных образовательных учреждений – письмо от 30 июня 2008 г.).

тономное учреждение, было включено 231 федеральное бюджетное учреждение. Создание автономных учреждений субъектами Федерации предусматривается осуществить в сферах образования, здравоохранения, культуры, социального обслуживания, физкультуры и спорта, издательской деятельности и др. В таблице представлены данные о бюджетных образовательных учреждениях, которые уже переведены в автономные учреждения.

Именно дошкольные образовательные учреждения можно рассекционировать как одну из наиболее подходящих для перевода в автономные форм учреждений образования. Это связано с тем, что они наиболее

Данные о российских бюджетных образовательных учреждениях, переведенных в автономные учреждения, на 1 сентября 2008 г.

Тип образовательных учреждений	Кол-во переведен. учреждений	% от общего числа
Дошкольные образоват. учреждения, всего	283	68
В том числе муниципальные	283	68
Общеобразоват. учреждения, всего	32	7
В том числе муниципальные	32	7
Учреждения нач. профес. образования, всего	22	5
В том числе муниципальные	1	0,2
Учреждения сред. профес. образования, всего	10	2
В том числе муниципальные	–	–
Учреждения высш. профес. образования, всего	2	–
В том числе муниципальные	–	–
Учреждения дополнит. образования взрослых, всего	2	0,2
В том числе муниципальные	1	–
Учреждения дополнит. образования детей, всего	63	15
В том числе муниципальные	4	0,7
Другие типы образоват. учреждений	1	0,2
И т о г о учреждений по субъектам Федерации, всего	415	–
В том числе муниципальных	321	77

Примечание: таблица построена на основе данных, представленных в [9].

полно соответствуют критериям способности работать в рыночных условиях. Такими критериями являются

- соотношение численности потребителей, получающих образовательные услуги учреждения за счет бюджетных средств и с частичным или полным возмещением затрат;
- доля внебюджетных средств в общем объеме финансирования;
- репутация учреждения.

Кроме того, что постановка на очередь в детский сад осуществляется задолго до того, как ребенок должен туда пойти, сама очередь тянется на несколько лет, и большая часть расходов на пребывание ребенка в детском саду оплачивается его родителями.

Перевод дошкольных образовательных учреждений в автономные сопряжен с меньшим количеством нормативно-правовых и организационных трудностей, нежели перевод других учреждений образования. В значительной степени процесс перехода образовательных учреждений в автономные замедлен из-за недостаточной разработанности нормативно-правовой и методической документации по данному направлению.

Перевод бюджетного учреждения в автономное можно трактовать как своеобразный способ проектной интервенции, описанный В.Л. Глазычевым³. Модель можно строить по образцу, но готового образца усовершенствования работы бюджетных учреждений нет. Именно поэтому предлагается сначала произвести «пилотные» переводы в тех сферах, где этот процесс сопряжен с наименьшими рисками (дошкольные образовательные учреждения, а не вузы), а затем распространять полученный опыт на другие сферы.

* * *

Таким образом, процесс преобразования бюджетных организаций в образовательной сфере в автономные учреждения представляет собой объективно идущий процесс, который невозможно повернуть вспять, даже если в ходе преобразований будут отмечены негативные моменты. Процесс внедрения новой формы в сферу образования уже

³ См. материалы мастер-класса В.Л. Глазычева в Ульяновской области [10].

начался, и в самое ближайшее время можно будет говорить о динамике этого процесса и показателях эффективности автономных учреждений в данной сфере. В то же время главным недостатком этого процесса является трактовка его как процесса, не требующего организационных, финансовых и прочих инвестиционных затрат.

Отметим также, что передача процесса преобразования бюджетных организаций в автономные на региональный уровень (что было определено нормативными актами федерального уровня) свелась к тому, что данный процесс перешел на муниципальный уровень, а это резко снизило возможности его финансирования.

Литература

1. **Вавилина Н.Д.** Запросы рынка труда к системе профессионального образования в условиях инновационного развития // Регион: экономика и социология. – 2009. – № 3. – С. 146–156.
2. **Арсентьева Н.М., Харченко И.И., Бусыгин В.В.** Использование кадрового потенциала в инновационном и традиционном сегментах экономики региона // Регион: экономика и социология. – 2009. – № 3. – С. 156–174.
3. **Зверев В.С.** Институциональная среда экономики. – Новосибирск: Изд-во ИЭОПП СО РАН, 2005. – 244 с.
4. **Заславская Т.И., Рывкина И.В.** Социология экономической жизни: Очерки теории. – Новосибирск: Наука, 1991. – 446 с.
5. **Эволюционная** экономика на пороге XXI века: Докл. и выступл. участников междунар. симп., г. Пущино, 23–25 сент. 1996 г. – М.: Япония сегодня, 1997. – 214 с.
6. **Проект** концепции структурно-функциональных преобразований в сфере образования с целью повышения эффективности использования государственных средств // Университетское управление. – 1999. – № 2(9). – С. 16–27.
7. **Полтерович В.М.** Институциональные ловушки и экономические реформы // Экономика и математические методы. – 1999. – Т. 35, вып. 2. – С. 3–20.
8. **Норт Д.** Институты, институциональные изменения и функционирование экономики. – М.: Фонд экон. кн. «Начала», 1997. – 180 с.
9. **Методические материалы** Министерства экономического развития России, Министерства образования и науки России и Федерального агентства по образованию «Особенности перехода федеральных бюджетных образовательных учреждений в автономные учреждения» [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.ed-union.ru/Files/doc3871.doc> (дата обращения 08.10.2009).
10. http://www.glazychev.ru/courses/2002-11-23_lecture_TAU.htm (дата обращения 10.12.2009).