

# ОБСУЖДАЕМ ОБРАЗОВАТЕЛЬНУЮ ПОЛИТИКУ

М. В. Никитин

## ПЕРСНИФИЦИРОВАННЫЙ СПОСОБ ОБЕСПЕЧЕНИЯ ГРАЖДАНАМ ГОСГАРАНТИЙ НА ПРОФЕССИОНАЛЬНОЕ ОБРАЗОВАНИЕ

Персонифицированный способ обеспечения гражданам государственных гарантий на получение первого профессионального образования предложен в русле двух стратегических направлений:

- системы государственных именных финансовых обязательств (ГИФО);
- образовательного кредита и накопительного страхования для граждан.

Система ГИФО предполагает вручение каждому выпускнику школы по итогам государственного единого экзамена ценной бумаги сертификата. Обладатели сертификатов получают право поступить в учреждения начального, среднего и высшего профессионального образования.

Уровни сертификатов будут иметь гарантированное государственное бюджетное финансовое обеспечение. Оно устанавливается федеральным законом на каждый год по четырем уровням сертификатов: А+, А; Б; В. Прогнозный расчет, проведенный специалистами Высшей школы экономики, позволил определить некоторые количественные и финансовые параметры ГИФО на 2001/02 уч. г. (табл. 1).

Таблица 1

| Уровень сертификата ГИФО | Предельный процент выпускников | Финансовые параметры, р. |
|--------------------------|--------------------------------|--------------------------|
| А+                       | ≈5                             | 27 830                   |
| А                        | ≈10                            | 16 700                   |
| Б                        | ≈25                            | 11 130                   |
| В                        | ≈60                            | 5 570                    |

Из таблицы видно, что чем ниже уровень сертификата, тем большую сумму должен доплачивать за свое профессиональное образование его обладатель. Таким образом стимулируется осознанность и рациональность выбора профессии. В свою очередь этот процесс приводит к повышению

экономической эффективности вкладываемых сторонами финансовых средств в профессиональное образование. Одновременно возникает дилемма между экономической эффективностью и социальной справедливостью. Стремление к большему равенству (общедоступности), например в секторе НПО, может обернуться для общества потерями экономической эффективности. Необходимо разработать демпфирующие механизмы, которые позволяли бы объединять в одну группу учащихся одной профессии с сертификатами разного финансового обеспечения. С другой стороны, обладатели сертификатов уровня В, а это примерно 60% выпускников школы, не имеют достаточного государственного финансового обеспечения для получения первого профессионального образования. Данное предложение требует своего разрешения.

Приведем матрицу соотношений нормативов бюджетного финансирования образовательных программ НПО И ГИФО по состоянию на январь 2001 г. (табл. 2).

При недостаточности финансовых средств как у государства, так и у потребителя необходимо развивать долгосрочные механизмы в виде образовательного кредитования, образовательного накопительного страхования, попечительства, гарантирования, поитогового финансирования, маркетинга платных образовательных услуг и др.

Таблица 2

| Уровень сертификата ГИФО | Кластер образовательных программ НПО и их финансовые границы |  |  |
|--------------------------|--|--|--|
|                          | Малозатратные профессии (8 000–11 000 р.)                    | Среднезатратные профессии (11 000–18 000 р.) | Высокозатратные профессии (18 000–23 000 р.) |
| А+ (27 830 р.)           | +  | +  | +  |
| А (16 700 р.)            | +  | Доплата                                      | Доплата                                      |
| Б (11 130 р.)            | +  | Доплата                                      | Доплата                                      |
| В (5 570 р.)             | Доплата  | Доплата                                      | Доплата                                      |

Следовательно, предлагаемые ГИФО означают прямое нарушение ст. 43 Конституции Российской Федерации и ст.2, 5 и 50 Федерального закона «Об образовании».

Правительство Российской Федерации совместно с Министерством образования предложило проект по модернизации профессионального образования, в соответствии с которым вносится предложение по повышению разнообразия организационно-правовых форм государственных и муниципальных образовательных организаций. Цель документа – введение особой специализированной некоммерческой организации вместо су-

шествующих государственных образовательных учреждений. Предполагается, что новация позволит повысить эффективность экономики государственных учебных заведений. На этой основе должно стабилизироваться качество профессионального образования. Сейчас образовательные организации существуют в секторе НПО как негосударственный сектор. Проведенный нами сравнительный анализ этих форм (на основе действующей нормативно-правовой базы) применительно к сектору НПО и СПО позволил зафиксировать их статусные характеристики, потенциальные риски (табл. 3).

Таблица 3

| № п/п | Экономическая характеристика                       | Учреждение НПО (СПО)   | Специализированная некоммерческая организация НПО (СПО)  |
|-------|--|--|--|
| 1     | 2  | 3  | 4  |
| 1     | Порядок финансирования собственником (учредителем) | Финансируется учредителем из государственных бюджетных источников полностью или частично. Средства выделяются по смете на основе норматива стоимости обучения на одного учащегося. Установлена субсидиарная ответственность учредителя по финансовым обязательствам учреждения при недостаточности у последнего денежных средств на оплату. Финансовое банкротство невозможно. Все бюджетные и внебюджетные счета находятся только в Казначействе. | Финансирование только по договору-контракту с заказчиком и только на объем госзаказа на подготовку работников квалифицированного труда. Бюджетное финансирование невозможно. Договор-контракт заключается только с победителем конкурса. Финансируется только соучредителями, а при отсутствии средств становится банкротом. Самостоятельное распоряжение имуществом и финансами |
| 2     | Осуществление деятельности на платной основе       | Деятельность ведется в соответствии с Уставом, лицензией и локальными актами, на основе перечня образовательных услуг, утвержденного учредителем. Это вид не основной, дополнительной, внебюджетной деятельности. Стоимость обучения ограничена нормативами и возможностями потребителей   | Это единственный источник финансирования организации. Осуществляется также в соответствии с уставом, лицензией, и локальными актами. Специализированная некоммерческая организация НПО – монополисты по подготавливаемым профессиям будут заинтересованы в повышении стоимости обучения. Государство будет платить минимальную цену  |

| 1 | 2   | 3  | 4  |
|---|---|--|--|
| 3 | Налоговый режим   | Установлен льготный налоговый режим, так как отсутствует прибыль, а полученный доход по схеме реинвестиции возвращается в образовательный процесс. Основная деятельность по обучению профессии осуществляется на бесплатной для граждан основе, в связи с чем отсутствует объект налогообложения. Деятельность, приносящая доход, ограничена нормами Устава  | Отсутствуют льготы по налогообложению, так как они предусмотрены только для образовательных учреждений   |
| 4 | Право пользования и распоряжения имуществом, переданным учредителем | Осуществляется в соответствии с заданиями собственника, зафиксированными в договоре с учредителем. Учреждение не вправе отчуждать или иным способом распоряжаться закрепленным за ним имуществом. Собственник вправе изъять излишнее, либо неиспользуемое; либо используемое не по назначению имущество. Имущество государственное, а учреждение осуществляет право оперативного управления. Наложены моратории на приватизацию госимущества | Имущество, переданное учредителем, меняет собственника и становится полной собственностью организации СПЕЦ НКО. Изъятие допускается только по инициативе организации или по решению суда. Имущество может передаваться в аренду, доверительное управление и приносить дополнительную прибыль организации. Имущество принадлежит организации на праве собственности и при ее несостоятельности может быть продано |
| 5 | Организационные структуры управления                                | Сочетание форм единоначалия и самоуправления. Полномочия дирекции и органов самоуправления в учреждении определены уставом и локальными актами. Директор назначается по контракту учредителем. Учреждение самостоятельно и автономно в педагогической деятельности   | Орган управления организации принимает окончательные решения по всем вопросам управления. Конфликт интересов между соучредителями парализует деятельность организации, ибо количество соучредителей не ограничено. Роль органов самоуправления (педсоветов, методсоветов, староста, родительских комитетов, цикловых комиссий и т. п.) минимизируется  |

| 1 | 2   | 3   | 4   |
|---|---|---|---|
| 6 | Трудовые правоотношения   | Ведутся по пятилетнему договору-контракту. Госгарантии пенсии, выслуги лет, педстажа. Ограничена возможность увольнения по инициативе администрации. Профсоюзная организация защищает интересы учреждений, выступает стороной при заключении коллективного трудового договора | Строятся по схеме «работодатель – организация, директор – наемный менеджер». Для работников – только срочный (годовой) контракт, письменно оговаривающий права, обязанности и ответственность сторон. Профсоюзы контролируют выполнение контрактов сторонами. Не ограничены возможности увольнения по инициативе дирекции |
| 7 | Правовой статус и реализация образовательных стандартов НПО (СПО) | Образовательный стандарт имеет государственный статус и его выполнение в полном объеме является обязанностью учреждения. Единство требований. Гарантия бесплатности для граждан   | Содержательные характеристики стандартов в значительной степени не определены и согласовываются с заказчиками и потребителями. Образование рассматривается как услуга   |
| 8 | Воспитательный потенциал  | Воспитание выпускника – специалиста, гражданина. Социальная защищенность и гуманная взаимопомощь  | Воспитание корпоративных ценностей, селекция учащихся на основе их финансовых возможностей по оплате обучения   |

Реализация проекта, по нашему мнению, приведет:

- к ликвидации бесплатного для граждан профессионального образования;
- прекращению бюджетного финансирования образовательных организаций;
- ликвидации ответственности учредителя по обязательствам образовательной организации;
- ликвидации всех действующих налоговых льгот;
- занижению государством цены на образовательный заказ и, соответственно, к уменьшению финансовых средств образовательной организации;
- к возможности объявления образовательной организации несостоятельной и к ее приватизации.

Поэтому необходим тщательный ненасильственный достаточно длительный эксперимент по ограничению коммерциализации в НПО. Результаты эксперимента должны быть широко опубликованы и обсуждены педагогической общественностью. Неперспективно в интересах российского гражданского общества планировать освобождение государства от обязательств по бюджетному финансированию учреждений начального профессионального образования. Лучшие инвестиции – это знания. Их никогда не отнять, а дивиденды они приносят постоянно.