
Я.И. Кузьминов

ВЕРОЯТНОЕ ВОЗДЕЙСТВИЕ ЭКОНОМИЧЕСКОГО КРИЗИСА НА СИСТЕМУ ОБРАЗОВАНИЯ И КАЧЕСТВО ЧЕЛОВЕЧЕСКИХ РЕСУРСОВ РОССИИ

Доклад
Российского общественного
совета по развитию образования
Март 2009 г.

1. Кризис и риски для сферы производства человеческо- го капитала и инноваций

Нарастающие последствия экономического спада начинают сказываться на социальных процессах, и государство уже заявило о ряде шагов по нейтрализации негативных воздействий в этой сфере. Эти шаги, однако, сосредоточены сейчас на том слое социальной сферы, который непосредственно зависит от базовых экономических показателей (занятость, доходы населения), и практически не учитывают ситуацию, которая может сложиться в относительно автономных секторах (образование, здравоохранение, культура), а также в системе фундаментальной и прикладной науки и инноваций.

Бюджетный характер этих отраслей экономики в России создает устойчивую иллюзию их будущего благополучия на фоне сокращения рыночного спроса и возможной несостоятельности многих коммерческих фирм. Более того, социальные отрасли рассматриваются как «убежище» для работников, временно ставших излишними на коммерческих предприятиях, а «занятость через образование» — как одна из ключевых мер смягчения ситуации на рынке труда.

Не подвергая сомнению необходимость и эффективность этих мер, надо учитывать, что отсутствие анализа специфических рисков в секторах образования, науки и здравоохранения и учета их в антикризисной политике может привести к неэффективности антикризисной политики в целом. В наиболее развитых странах (на-



пример, США) указанные сектора создают уже почти треть ВВП и выступают наряду с интеллектуальными услугами и информационными технологиями основным двигателем качественного роста мировой экономики в XXI в.

В то же время в России как система образования и науки, так и система здравоохранения отличаются значительно меньшей производительностью и эффективностью по сравнению с развитыми странами (об уровне образования и заработной плате занятых в этих отраслях дают представление табл. 1 и рис. 1 в Приложении).

Низкая эффективность отечественных систем образования и науки доказывается малой долей предприятий, осуществляющих технологические инновации, даже по сравнению со странами со средним уровнем развития, а также показателями количества патентов и изобретений на 1000 занятых в науке.

О недостаточной эффективности российского здравоохранения свидетельствуют более низкая по сравнению с развитыми странами средняя продолжительность жизни российских граждан и один из самых высоких в мире показателей смертности в трудоспособном возрасте.

Одним из трех ключевых факторов отставания указанных отраслей от мирового уровня (наряду с архаичными институтами и слабой фондовооруженностью) является низкое качество работников, обусловленное неконкурентоспособным по отношению к другим отраслям уровнем заработной платы. В составе работников сфер образования и здравоохранения высока доля лиц с высшим образованием, но нельзя не учитывать, что выпускников школ с высокими результатами среди поступающих в медицинские и особенно в педагогические вузы значительно меньше, чем в среднем по системе высшего образования. Судя по данным об исследованиях и разработках, среди их участников доля персонала, не имеющего высшего профессионального образования, составила более трети (36%)¹.

Государство в 2006–2008 гг. начало предпринимать серьезные шаги по качественному обновлению образования, науки и здравоохранения — в рамках как национальных проектов, так и других модернизационных мер: целевых проектов и инвестиций в человеческий капитал данных отраслей в виде грантов и других вознаграждений, выходящих за рамки заработной платы.

Кризис негативно сказывается на состоянии образования, здравоохранения и науки по трем направлениям.

1. Снижение экономической активности и сокращение доходов заказчиков работ и услуг учреждений указанных сфер ведет к сокращению внебюджетных доходов этих учреждений (в табл. 2 в Приложении приведены источники доходов основных групп образовательных учреждений). При этом сокращение имеет неравномерный характер и зависит от структуры источников доходов

¹ По данным статистического обследования «Сведения о выполнении исследований и разработок» за 2007 г.

учреждений. Кризис «наказывает» прежде всего те учреждения социальной сферы, которые в наибольшей степени вышли на рынок, формируют большую часть своих доходов за счет возмездной деятельности. За немногими исключениями, это — наиболее эффективные организации социальной сферы и науки. В частности, сокращение доходов грозит подрывом складывающихся эффективных контрактов с ключевыми сотрудниками, что в конечном счете приведет к невозможности обеспечения необходимого качества работы.

II. Секвестирование бюджетных расходов. В результате проводимой политики секвестирования «незащищенной» части государственных расходов под сокращение подпадают программные расходы, представляющие для соответствующих отраслей инвестиционные затраты (не только на материальную базу, но и на информацию и на интеллектуальный капитал организаций¹). Между тем именно эти затраты обеспечивают качественные изменения в образовании, здравоохранении и других секторах и создают потенциал для посткризисного развития.

III. «Замораживание» существующей структуры. Кризисная ситуация еще дальше отодвигает решение вопросов оптимизации структуры государственных учреждений и бюджетных расходов в этих сферах, перехода к новым механизмам финансирования и эффективным организационно-правовым формам предоставления соответствующих услуг и организации работ. Будут сохраняться неэффективные механизмы финансирования и предоставления социальных услуг.

Перечисленные риски при их реализации в ближайшие два года могут привести к 2011 г., который рассматривается большинством экспертов как вероятный первый год экономического роста, к нарастанию качественного отставания социальной сферы и науки России от развитых государств и от других стран БРИК. Помимо этих общих рисков возникают и специфические риски, которые обсуждаются в настоящей работе применительно к системе образования.

2. Воздействие кризиса на систему образования: основные предположения и вероятные масштабы

Мы исходим из сценария, при котором спад и рецессия в российской экономике будут продолжаться весь 2009 г. и первую половину 2010 г., а инфляция не превысит 15% в год. Федеральный бюджет может быть изменен в сторону сокращения финансирования инвестиционных расходов, социальные расходы не секвестрируются, но и не индексируются по инфляции (данные о финансировании образования в 2008 г. см. в табл. 3 в Приложении). Ряд региональных и муниципальных бюджетов вынужден прибегнуть к жесткому секвестру, включая социальные расходы. Платежеспособный спрос населения сокращается на 10–12%, но очень неравномерно по стране. В крупных городах падение спроса составляет до

¹ Речь идет как о формализованных накапливаемых базах знаний, так и о современных компетенциях, освоенных специалистами.



20%. Безработица складывается на уровне 8–9 млн человек (рост в 1,5 раза по сравнению с концом 2008 г.).

Можно выделить ряд специфических факторов, которые воздействуют на систему образования в кризисный период:

- а) сокращение спроса на квалифицированных работников на рынке труда, снижение «образовательной премии» в заработной плате;
- б) секвестр бюджетных расходов, приходящийся в основном на «проектную» часть активности, на производство и внедрение инноваций;
- в) изменение спроса семей на образование, связанное как со снижением доходов и случаями «персональных дефолтов», так и с изменением образовательных стратегий;
- г) резкое падение спроса бизнеса на современные образовательные программы и прикладные разработки вузов, спад благотворительной активности бизнеса.

В настоящее время (март 2009 г.) мы не располагаем объективными данными ни о сокращении образовательных бюджетов (кроме федерального уровня, где параметры секвестра уже объявлены), ни о ситуации на рынках труда, которая сложится к осени 2009 г. Регионы и муниципалитеты повсеместно готовятся к секвестированию расходов, однако еще идет «торговля» с финансовыми властями федерального уровня о размерах и направлениях поддержки соответствующих бюджетов.

Соответственно мы можем выделить факторы и эффекты на качественном уровне и сделать предположения об их масштабах.

Основной фактор здесь — это усиление конкуренции работников на рынке труда, которое приведет к высвобождению некоторой части молодых женщин, имеющих детей, причем как из формального, так и из неформального сектора.

В этом же направлении будет действовать возможное сокращение региональных и муниципальных дотаций семьям на оплату содержания детей в детских садах и яслях¹.

Соответственно можно ожидать определенного увеличения вкладов домохозяйств в воспитание детей (в виде отводимого времени и усилий, а не в денежном выражении). По грубой оценке, речь может идти о возвращении одного из родителей в качестве воспитателя малолетних детей для 5–10% семей.

Значение этого эффекта не надо переоценивать. Большая часть высвобожденных родителей малолетних детей будет относиться к наименее образованным группам населения и не сможет обеспечить должного качества воспитания, не говоря уже о домашнем образовании.

2.1. Воздействие кризиса на дошкольное образование

¹ В настоящее время такие дотации достигают 500 руб. в месяц, т.е. до 10% располагаемого дохода беднейших семей. Риск их сокращения или отмены актуален для муниципалитетов, которые испытывают наибольшее падение доходной части бюджета.



Экономика учреждений дошкольного образования не будет серьезно затронута кризисом. Работники этих учреждений традиционно относятся к наименее оплачиваемым социальным группам, и даже возможное сокращение их доходов, скорее всего, не повлечет их массового ухода. С другой стороны, детские сады и ясли по-прежнему будут малопривлекательны для работников других секторов экономики, даже в случае ухудшения положения на рынке труда.

Рекомендуемая политика: сохранить дотацию на содержание детей в детских дошкольных учреждениях, обеспечив ее целевой характер для малообеспеченных семей. Увеличить в рамках пакета федеральной поддержки регионов дотацию на содержание детей дошкольного и школьного возраста для семей, где один или оба родителя потеряли работу.

2.2. Воздействие кризиса на общее образование

Очевидным риском является сокращение бюджетного финансирования. В 2009 г. в ряде регионов бюджетные доходы значительно упали, что не позволит сохранить объемы финансирования программ по разделу «Образование». Под секвестр подпадут в первую очередь закупки учебников и оборудования, оплата информационных услуг, переподготовка преподавателей, региональные олимпиады и конференции, а также частично стимулирующие выплаты и доплаты учителям — все то, что обеспечивает повышение качества общего образования. В результате пострадает развитие общего образования. Положение усугубляется тем, что *в таких «минималистских» условиях региональные системы образования будут вынуждены вводить новые стандарты общего образования.*

В тех регионах, где секвестирования бюджетных расходов на образование не произойдет, текущая работа общеобразовательных школ не будет испытывать серьезных негативных воздействий.

Напротив, школы (как и другие бюджетные учреждения) в ходе кризиса получают локальный выигрыш на рынке труда. Тем самым создается возможность привлечения новых квалифицированных кадров на рабочие места учителей старших классов. Речь идет в первую очередь о возможности привлекать в школу наиболее талантливых выпускников педагогических вузов и классических университетов, которые до сегодняшнего дня, как правило, предпочитали другие места работы. В меньшей степени реально возвращение в школы учителей-предметников высокой профессиональной квалификации, перешедших в предшествующие годы на работу в коммерческий сектор, равно как и наем специалистов-предметников, не имеющих базового педагогического образования. Востребованные предметные области, где наблюдается устойчивый дефицит компетенций у действующих учителей, — это иностранный язык, экономика и право (обществознание), математика и информатика, литература, история. С учетом долгосрочной тенденции повышения доходов учителей по отношению к средним по экономике (см. табл. 4 в Приложении) это позволит закрепить



таких работников в школах и после окончания кризиса, что критически важно для повышения качества преподавания¹.

Рекомендуемая политика:

- в регионах и крупных моногородах, где сокращение доходов бюджета будет резким (до 30–40%), важно сохранить достигнутый уровень подушевого финансирования в расчете на одного школьника (т.е. не допустить снижения номинального бюджета образования больше чем на 10% — с учетом продолжающегося демографического спада и возможности оптимизации расходов);
- при корректировке федерального бюджета целесообразно предусмотреть адресную целевую помощь тем регионам, в которых сокращение доходной части бюджета не позволяет выполнить расходные обязательства в сфере общего образования даже при условии замораживания нормативов подушевого финансирования при снижении численности учащихся;
- предусмотреть обновление не менее 10% учительского корпуса за два года, обратив внимание руководителей региональных органов управления образованием на необходимость реализации системных мер по привлечению квалифицированных специалистов-предметников с рынка труда. Предусмотреть на базе педагогических вузов и ИПК программы переподготовки для обучения основным педагогическим компетенциям специалистов с непрофильным высшим образованием по дефицитным для школы предметам.

Удешевление рынка ремонтных работ и строительных материалов позволит увеличить в натуральном выражении эффект инвестиций в материальную базу школ. Но соответствующие статьи расходов образовательных бюджетов регионов и муниципалитетов будут с большой вероятностью полностью секвестированы, соответствующие работы, кроме необходимых в рамках противопожарных мероприятий, — отложены на будущие годы. В то же время рост цен на импортное оборудование, в первую очередь компьютеры, может привести к *фактической приостановке информатизации школ*². Такое «стоп-решение» не нанесет ущерба текущей деятельности школ, но может привести к обесцениванию предыдущих инвестиций в обновление методик образования на основе широкого внедрения информационных технологий.

2.2.1. Воздействие кризиса на материальное обеспечение школ

¹ Указанный фактор роста качества преподавателей просто замещает (ведет к тому же результату) докризисный фактор — повышение относительной оплаты труда преподавателей, различимое для участников региональных рынков труда и оказывающее воздействие на их выбор.

² По имеющимся данным, информатизация школ в значительной части регионов носила характер единовременной кампании и уже «закончилась» (т.е. за нее отчитались). При этом в бюджетах не заложены не только средства на обновление оборудования (которое должно произойти как раз в кризисном 2010 г.), но и на оплату услуг связи (трафика).



Рекомендуемая политика: отказаться от секвестра образовательных бюджетов по всем статьям при переносе 20–25% расходов со статей «капстроительство» и «ремонт» на статьи «приобретение оборудования» и «оплата услуг связи» (интернет-трафик).

2.2.2. Воздействие кризиса на дополнительное образование школьников

Снижение расходов региональных и муниципальных бюджетов на образование наиболее тяжело скажется на этой «необязательной» части образовательной системы России. Уже сейчас есть признаки отказа муниципалитетов от прошлогоднего уровня обязательств по домам детского творчества. Дополнительное образование школьников в своей «рыночной» части будет испытывать спад в результате сокращения платежеспособного спроса семей. Этот спад может привести к росту выхода детей «на улицу», к снижению общего качества образования.

Рекомендуемая политика: предусмотреть в региональных и местных бюджетах средства на компенсацию сокращения внебюджетных источников финансирования деятельности учреждений дополнительного образования школьников в размере 3–4% от финансирования общеобразовательной школы, переведя соответствующие программы на бесплатную основу или снизив оплату услуг дополнительного образования на 50%.

Эффект для человеческого капитала России: нейтральный в сфере общего (школьного) образования, негативный в сфере дополнительного образования школьников.

Корректировка эффекта в случае применения антикризисных мер: нейтральный результат в обеих сферах.

2.3. Воздействие кризиса на систему начального и среднего профессионального образования

Спрос на стандартные образовательные программы этих уровней, скорее всего, не вырастет. Во-первых, будет негативно воздействовать волна демографического спада (около 10% возрастной когорты в год); во-вторых, выпускники школ будут продолжать «перетекать» на высвободившиеся в силу той же тенденции места в вузах нижнего сегмента¹. Контртенденция, порожденная кризисом на рынке труда «белых воротничков», не будет настолько сильна, чтобы обеспечить противоположный результат².

В результате в экономике будет сохраняться дефицит квалифицированных исполнителей — «синих воротничков», заполняемый за счет импорта временных и недостаточно квалифицированных работников из стран ближнего зарубежья.

Короткие программы профессиональной переподготовки (получения конкретных квалификаций) могут получить значительное развитие, в том числе в рамках переподготовки безработных и других мероприятий регулирования рынка труда. Можно предпо-

¹ То, что сегодня не менее половины системы СПО не имеет собственного рынка труда, а служит «запасником» для вузовской системы, доказывают результаты Мониторинга экономики образования, согласно которым около 50% выпускников колледжей и техникумов сразу поступают в вузы.

² Семьи, совершающие выбор траектории образования, исходят из многолетней карьерной перспективы, на фоне которой текущая кризисная ситуация воспринимается как неприятный эпизод.



лагать, что в течение двух лет в большинстве колледжей и профессиональных лицеев такие программы займут приоритетное место, в том числе вытеснив основные (длинные) программы.

Спад спроса на основных рынках будет способствовать привлечению в систему квалифицированных мастеров производственного обучения, в том числе владеющих современными технологиями. В то же время начнут ослабевать сложившиеся в период экономического роста связи этого сектора с работодателями.

Основным риском является снижение качества подготовки, возвращение тенденции превращения секторов НПО и СПО в социальное хранилище для детей, неспособных к обучению (овладению профессиональными компетенциями).

Рекомендуемая политика:

- ускоренная реструктуризация сложившейся системы образовательных программ, переход к коротким программам, включающим только обучение профессионально полезным компетенциям;
- продолжение реструктуризации образовательных учреждений, включение колледжей в состав профильных университетов и формирование укрупненных многопрофильных центров профессионального образования;
- финансирование из региональных бюджетов договорных отношений НПО и СПО с предприятиями — носителями перспективных технологий на основе использования их учебных центров или производственной базы;
- необходимо создать правовую основу бюджетного финансирования обучения на базе необразовательных предприятий и государственной сертификации результатов такого обучения.

Эффект для человеческого капитала России: позитивный.

Корректировка эффекта в случае применения антикризисных мер: позитивный результат в обеих сферах.

Падение спроса на работников высокой квалификации. Бурный рост спроса на высшее образование в России последних лет поддерживался постоянным дефицитом квалифицированной рабочей силы и опережающим ростом заработной платы лиц с высшим образованием. Продолжение кризиса в течение двух и более лет (что не исключено) может привести к снижению мотивации к обучению, к распространению психологии «проведения времени в стенах вуза» — даже при том, что такая психология и сегодня не редкость в отечественной высшей школе. Это негативно скажется на качестве массового высшего образования, остановив те позитивные процессы, которые только-только начались.

Падение платежеспособного спроса. Можно прогнозировать резкое сокращение платежеспособного спроса на программы высшего образования: до 30% для абитуриентов 2009 г. и до 15% для студентов (уже обучающихся).

2.4. Воздействие кризиса на высшее образование

На это накладывается продолжающаяся волна демографического спада — около 10% в 2009 г. и дополнительно 8% в 2010 г.

На фоне этих процессов будет идти перераспределение абитуриентов между вузами. Спрос на бюджетные места в вузах практически останется на прежнем уровне, за счет того, что часть абитуриентов, чьи семьи лишились доходов или опасаются их потерять, будет переориентирована с платных мест в более престижных вузах на бесплатные в менее престижных. Группа из 100 ведущих вузов (т.е. та часть российского ВПО, которая обеспечивает сопоставимый с международным уровень качества) может потерять от четверти до половины платных студентов набора 2009 и 2010 гг., что составит от 30 до 50 тыс. человек. Это ухудшит качество выпуска высшей школы России 2013–2014 гг. (группа выпускников наиболее высокого качества сократится на одну треть; группа выпускников среднего и ниже среднего качества вырастет на одну пятую).

Наряду с последствиями в области человеческого капитала кризис приведет к дефолтам (или преддефолтным состояниям) до 30% российских вузов.

В наибольшей степени пострадают наиболее слабые вузы, у которых за два года произойдет сокращение контингента до 50% (в том числе спроса на бюджетные места — на 25–30%). Эти вузы потеряют жизнеспособность, в том числе под угрозой окажется возможность завершить обучение старших курсов на уровне государственных стандартов. К этой группе можно отнести до трети филиалов (около 500), до 70% работающих негосударственных вузов (около 150), 100–150 наиболее слабых государственных вузов (педагогических и технологических).

Вторая группа риска — наиболее эффективные вузы, у которых внебюджетная составляющая их деятельности превышает 65%. Эти вузы потеряют до 30% доходов от внебюджетных студентов и до 50% доходов от заказов на НИОКР от предприятий¹. К этой группе относятся 25–30 ведущих технических университетов России, а также ряд классических и экономических университетов — всего около 50, или до половины из группы ведущих вузов².

Практически не пострадает группа вузов, ориентирующаяся на «маргинальный контингент» со стоимостью обучения 20–30 тыс. руб. в год. Дело в том, что платные студенты в вузах средней и низ-

¹ В 2010 г. можно ожидать уже противоположной тенденции: российские коммерческие структуры начнут замещать исследования и разработки, проводимые на базе зарубежных фирм и их российских отделений, аналогичными продуктами «чисто российских производителей» и их коллег из Украины, Белоруссии и Казахстана. Причина — девальвация рубля, которая создаст определенные преимущества отечественным подрядчикам, включая университеты и созданные при них венчурные предприятия.

² Относительную устойчивость сохраняют те ведущие вузы, которые имеют дополнительную бюджетную поддержку (так называемые национальные памятники: МГУ, СПбГУ, МГТУ, Казанский ГУ и др.), а также те, которые имеют диверсифицированный состав внебюджетных доходов: первое высшее образование, ДПО, НИР и НИОКР. Представителями этой группы являются АНХ, ФА и ГУ–ВШЭ, в меньшей степени — другие ведущие экономические вузы, а также технические университеты, включенные в программы ОПК.



кой престижности — это те выпускники школ, чьи знания, по существу, недостаточны для получения высшего образования (или те, кто желает получить диплом с минимальными затратами усилий). «Нормальные» вузы их просто не возьмут.

Основные риски: а) воспроизведение неэффективной структуры высшего образования, не соответствующей структуре экономики будущего периода; б) ослабление ведущих, наиболее эффективных вузов и окончательная утрата международной конкурентоспособности в сфере высшего образования.

Трудоустройство выпускников. По экспертным оценкам, от трети до половины выпускников очных отделений вузов 2009 г. не найдут постоянной работы. Это от 150 до 250 тыс. человек.

Основные риски: по масштабу это может стать одной из главных социальных проблем России, учитывая концентрацию студентов в крупных и крупнейших городах. Это может также привести к маргинализации целого поколения, к ослаблению его потенциала в послекризисный период.

Сокращение государственного финансирования. Уже сегодня приняты решения о 15%-м сокращении федеральных программ. Не оправдываются ожидания относительно продолжения масштабной поддержки развития сети федеральных университетов и формирования сети исследовательских университетов. Завершился и не получил продолжения проект поддержки инновационных образовательных программ в рамках приоритетного национального проекта «Образование». Очевидна угроза секвестирования бюджета вузов в части инвестиционных расходов, обеспечивающих развитие. Очевидно также, что не будет увеличиваться финансирование вузов по разделу «Наука».

Основные риски: а) дальнейшее ослабление качества и производительности научной деятельности вузов; б) усиление отставания ведущих исследовательских вузов от конкурентов за рубежом.

Ограничение конкуренции путем искусственного поддерживания на плаву слабейших образовательных учреждений и программ уже проявило себя в антикризисной политике.

Рекомендуемая политика:

- расширение возможностей для продолжения обучения выпускниками высших учебных заведений, не нашедшими работу: формирование программ дополнительного образования (6 месяцев, 1 год) для 75–150 тыс. выпускников 2009 г., финансируемых за счет федерального бюджета. При этом такие программы должны быть сосредоточены в 300 наиболее дееспособных вузах, отобранных на основании качественных критериев (например, наличие более 500 слушателей ДПО);
- программа «включенная стажировка», предполагающая 3–12-месячную пробную работу по специальности на профильных предприятиях и в организациях;



- приостановление до 2012 г. введения в действие норм законодательства, запрещающих для лиц с дипломом специалиста обучение в магистратуре за государственный счет;
- увеличение стипендий в магистратуре и аспирантуре до уровня прожиточного минимума. Введение стипендий для выпускников, проходящих продолжительную (более 3 месяцев) практику на предприятиях;
- в секторе слабых вузов: опережающая реструктуризация, присоединение к более сильным вузам или объединение с учреждениями СПО в составе многопрофильных центров профессиональных квалификаций. Сохранение числа бюджетных мест при переносе их от слабых вузов в группу наиболее дееспособных вузов, включая лучшие негосударственные вузы;
- санация экономического и юридического образования;
- в секторе эффективных вузов ключевой мерой, способной предотвратить негативное воздействие кризиса на высшее образование, является формирование уже летом 2009 г. государственной программы поддержки образовательного кредита. Кредиты могли бы предоставлять системообразующие банки (Сбербанк, ВТБ, Россельхозбанк, Газпромбанк) под гарантии бюджета и только на обучение в группе ведущих вузов, определенных на конкурсной основе (или по четким критериям, например, по объему НИР на одного преподавателя). Такая группа не должна превышать 100 организаций и должна включать, в том числе, негосударственные вузы, обеспечивающие высокое качество образования и исследований;
- государственная программа поддержки формирования новых направлений подготовки (новые технологии, сервисная экономика и организационный менеджмент) в ведущих вузах, в том числе на базе импорта из-за рубежа преподавательских команд;
- расширение госзаказа на НИР и НИОКР в 2–3 раза, расширение финансирования через государственные научные фонды (РФФИ и РГНФ);
- начало полномасштабной реализации программы создания национальных исследовательских университетов (не менее 15);
- установление бюджетного финансирования магистратуры на уровне 200–250 тыс. руб. в год в расчете на одного обучающегося. Это, в частности, позволит вовлечь в систему бюджетного финансирования элитные негосударственные вузы с магистерскими программами (РЭШ, МШЭСН, Европейский университет).



По аналогии с кризисом 1998 г. можно ожидать 25–40%-го прироста доходов от программ ДПО в секторах, зависящих от рынка, за счет роста частного спроса¹. Люди с высоким уровнем образования, потеряв работу, часто избирают в качестве стратегии поведения не поиск работы на более низкой карьерной позиции, а инвестирование накоплений в свой человеческий капитал (востребованные на рынке компетенции). Дополнительный платежеспособный спрос может составить несколько десятков миллиардов рублей.

Не исключена и противоположная тенденция: до 10–15% слушателей программ дополнительного образования будут вынуждены прервать обучение из-за нехватки средств. По большинству оценок, однако, тенденция роста возобладает, хотя ее эффект может быть значительно ограничен (+10–25%, или 6–15 млрд руб.).

Кроме этого, государство предъявит дополнительный платежеспособный спрос на программы повышения квалификации и профессиональной переподготовки в рамках антикризисных мер в секторе занятости (программа «Занятость через образование»). Антикризисное бюджетное финансирование программ дополнительного образования (кроме подготовки по рабочим профессиям) может составить 10–15 млрд руб.

Наиболее эффективная подготовка может быть обеспечена в ведущих государственных вузах, в том числе технических, и в учебных центрах компаний — носителей передовых технологий. Частный спрос будет, однако, канализоваться в основном в первый сектор — в силу информационных и репутационных факторов. Местные органы власти будут заинтересованы дать заказы «своим» вузам и специализированным учебным структурам, функционирующим при службах занятости.

Риски качества: а) смещение подготовки в сторону традиционных предметов (общие знания в области экономики, финансов, менеджмента и пр.); б) смещение спроса, в том числе государственного, в сторону низкокачественных «дешевых» программ.

Рекомендуемая политика:

- распространить на ДПО систему образовательных кредитов;
- проводить строгий отбор провайдеров ДПО, претендующих на государственную поддержку или участвующих в программах образовательного кредита с госгарантиями;
- с целью удержать контингент обучающихся в ДПО можно предложить такую меру, как 50%-е софинансирование го-

2.5. Воздействие кризиса на систему дополнительного профессионального образования

¹ Рост спроса на дополнительное образование, включая такие продолжительные формы, как второе высшее образование (4 года), — характерное явление для экономических кризисов последних десятилетий. В период 1998–1999 гг. в России, например, спрос вырос минимум в 1,5 раза. В условиях нынешнего кризиса, который с большой вероятностью будет более продолжительным, а экономический подъем — менее крутым, мы предполагаем более низкий уровень роста частного спроса.



сударством обучения на наиболее эффективных программах дополнительного образования в отобранной по конкурсу группе вузов и бизнес-школ.

3. Эффекты антикризисной ориентации политики

В период кризиса существует тенденция «замораживания реформ» с целью «не раскачивать лодку», не вызвать недовольство значительных групп населения. Промедление с реформами в социальной сфере с начала 1990-х годов накладывается на ситуацию устойчивого недофинансирования соответствующих отраслей (образования, здравоохранения и культуры) как по отношению к обеспечению их глобальной конкурентоспособности, так и по отношению к реалиям отечественных рынков труда. В России не осталось возможности провести бесплатные или дешевые социальные реформы.

Мы уже сегодня наблюдаем сворачивание стратегических программ развития образования, таких как ФЦПРО, исследовательские университеты или поддержка перспективных научно-педагогических кадров, повышение студенческой мобильности (строительство современных общежитий ведущих вузов).

Из того же опасения «раскачать ситуацию» останавливаются назревшие, необходимые действия по реструктуризации сети образовательных учреждений, расширению их самостоятельности и ответственности (переход в организационно-правовую форму автономного учреждения, нормативно-подушевое финансирование), ужесточению требований к вузам и колледжам по обеспечению минимального качества образовательных программ.

Образование в рамках антикризисных мер часто рассматривается исключительно с тактических позиций — как «социальный демпфер», резервуар для потенциально безработных. При этом игнорируется собственная задача образования в обществе. В сочетании с необходимостью экономии бюджетных расходов это приводит к таким эффектам, как увеличение бюджетных мест в наиболее дешевом их сегменте (читай: в слабейших учебных заведениях, не способных обеспечить учащимся даже минимум профессиональных и социальных компетенций) при ухудшении условий работы лучших вузов и школ.

Насколько эти негативные эффекты неизбежны, можно ли обойтись без них при проведении антикризисной политики в России?

Сегодня мы стоим перед стратегической развилкой: или законсервировать ситуацию в российском образовании (обрекая его, по сути, на отставание от более энергичных стран-конкурентов), или обеспечить поддержку точек развития, сохраняя в целом достигнутый уровень финансирования. От этого выбора будет зависеть то, с каким кадровым потенциалом Россия войдет в следующий период экономического роста.



Приложение

Таблица 1

Состав занятых в социальных отраслях по уровню образования (тыс. человек)

		Образование			
		Высшее профессиональное	Неполное высшее профессиональное	Среднее профессиональное	Ниже среднего профессионального
Занято в экономике всего	70 814	19 677 (28%)	1 077	18 345 (26%)	31 714 (45%)
Из них: в образовании	6591	3476 (53%)	90	1694 (26%)	1330 (20%)
в науке и научном обслуживании	862				
в здравоохранении и предоставлении социальных услуг	5342	1629 (30%)	31	2445 (46%)	1236 (23%)

Рис. 1. Средняя заработная плата в процентах от средней по экономике России



Источник: данные Росстата, 2007 г.



Таблица 2

Источники доходов образовательных учреждений, %

	ВПО	СПО	НПО
Средства федерального бюджета	45,4	33,1	21,1
Средства регионального и местного бюджетов	6,6	40,8	61,7
Средства внебюджетных фондов ¹	3,3	1,8	1,3
Средства организаций	6,2	2,3	3,1
Средства населения	24,6	13,4	5,1
Средства из иностранных источников	0,9	0,1	0,1
Собственные средства ²	13,0	10,1	6,7

¹ В основном заказы службы занятости на подготовку и переподготовку.

² Включая доходы от производственной деятельности; собственные средства в значительной части представляют доходы от внебюджетной деятельности прошлых лет.

Источник: данные ГУ–ВШЭ, 2008 г.

Таблица 3

Финансирование образования в 2008 г., млрд руб.

	Суммарные доходы	Федеральный бюджет	Консолидированные бюджеты субъектов Российской Федерации	Внебюджетные доходы (оценка)
Дошкольное образование	312	3,5	264,1	45
Общее образование	950	3,8	762,6	184
Начальное профессиональное образование	108	15,4	56,2	37
Среднее профессиональное образование	135	31,2	62,3	42
Профессиональная подготовка, переподготовка и повышение квалификации	72	4,5	7,2	60
Высшее и послевузовское профессиональное образование	510	262,1	15,7	230

Таблица 4

Среднемесячная номинальная начисленная заработная плата работников образования в процентах к средней зарплате в экономике (2008 г. — данные предварительные)

1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
58,3	55,8	56,6	67,1	61,6	62,4	63,5	65,7	64,6	65,6