

Лекция 3. Необходимость государственного регулирования образования.

Не нужно доказывать, что образование — самое великое благо для человека. Без образования люди грубы, и бедны, и несчастны.

Чернышевский Н. Г.

Способность образования удовлетворять ряд потребностей человека позволяет рассматривать его в качестве экономического блага. При этом образование имеет ряд особенностей, так как обладает свойствами:

- общественного блага,
- доверительного блага,
- блага, потребление которого порождает внешние эффекты.

В экономической теории различают частные и общественные блага. Общественное благо – благо, которое потребляется коллективно всеми гражданами независимо от того, платят они за него или нет.

Общественные блага совсем не похожи на частные блага (доступные в потреблении и приносящие пользу только владельцу), практически невозможно организовать их продажу: индивиды с удовольствием пользуются эффектами общественных благ, но избегают за них платить. Признаки общественного блага:

- признак неисключения — практически невозможно исключить человека из круга потребителей данного блага;
- признак неконкурентности в потреблении — потребление блага одним человеком не уменьшает возможностей потребления его другим;
- признак неделимости — благо нельзя разложить на отдельные единицы.

- Частное благо - делимо, не может потребляться совместно, из его потребления легко исключаются «безбилетники».

- Общественное благо – не делимо, возможно его совместное потребление, при этом фактически невозможно исключить из потребления того, кто не заплатил.

Если количество производимых частных благ регулируется механизмом спроса и предложения, то в случае общественного блага все потребители получают определенную выгоду от потребления общественного блага одновременно, а каждый из них потребляет такое благо целиком. Отсюда производства частных благ финансируется потребителем, а производство общественных благ обеспечивается государством.

Чистых общественных благ не так много, чаще встречаются смешанные блага, включающие в себя свойства как от частных, так и общественных благ.

- Почти чистые общественные блага
 - маяк, направляющий моряков ночью, светит всем, до кого доходит его свет
 - обеспеченная внутренняя и внешняя безопасность правового государства доступна всем, кто находится на его территории.
- Перегружаемые общественные блага
 - общественный транспорт
 - дороги
- Клубные блага / блага совместного потребления
 - библиотека
 - парковка

- Получение знаний и навыков одним учащимся не препятствует получению этих же знаний другими учащимися. Однако образование доступно только для тех, кто его непосредственно получает, то есть для тех, кто входит в состав учебной группы, поскольку образовательная услуга потребляется в процессе ее оказания. Доступ в такую группу ограничен по естественным причинам.
 - Таким образом, образование относится к смешанным благам, обладая при этом свойствами как общественного, так и частного блага.
- Наличие государственного и частного секторов образования, а также бюджетной и платной форм обучения отражают двойственную природу образования как смешанного блага.

Образование как доверительное благо.

- К доверительным благам автор этого термина Ф. Нельсон относил особую группу товаров (услуг), измерение качественных характеристик которых сопряжено с запретительно высокими издержками.
- Такая ситуация обычно возникает там, где имеет место асимметричность информации, то есть одна сторона рыночной сделки владеет информацией, недоступной для другой стороны рыночной системы. Если продавец является единственным источником информации о качестве предлагаемого товара, потребители оказываются не в состоянии в силу недостаточной компетентности самостоятельно оценить качество товара и, следовательно, выгодность условий сделки, так как издержки по получению данной информации слишком велики.

- В случае услуг, в том числе образовательных, эта ситуация усложняется благодаря специфическим свойствам самих услуг, так как их потребление происходит в момент оказания, и определить качество услуг заранее не представляется возможным. К тому же образовательные услуги оказываются в течение определенного периода времени, и их эффект проявляется продолжительное время спустя после окончания обучения. Все это приводит к необходимости для потребителей «доверять» образовательным организациям.
- Одним из таких механизмов сокращения запретительно высоких издержек измерения в ситуации асимметричности информации является информирование потребителей о производителях образовательных услуг. В этом качестве могут выступать различные рода рейтинги, результаты мониторингов и независимой оценки работы образовательных организаций, а также профессиональные достижения их выпускников.

Внешние эффекты образования.

- Под внешними эффектами понимают издержки или выгоды третьих лиц, не участвовавших в рыночной сделке по поводу данного блага. Внешние эффекты образования, соответственно, могут проявляться для любого экономического субъекта, кроме самих обучающихся и образовательных организаций, в которых они обучаются.
- Потребление практически любого блага может приводить к тем или иным внешним эффектам. Если такие эффекты носят положительный характер и значительны по своим масштабам, то общество в целом заинтересовано в том, чтобы такие блага потреблялись в больших объемах, так как это будет увеличивать и положительный внешний эффект.

- Считается, что отрасли социальной сферы характеризуются наличием выраженных внешних эффектов. Потребление их благ теми людьми, кому они непосредственно адресованы, имеет положительные последствия и для общества в целом.

Приведите примеры!



- Образование является типичным примером социально значимого блага, так как при потреблении образовательных услуг возникают внешние эффекты и для работодателей в виде увеличения человеческого капитала, и для членов семей в виде роста их доходов, и для общества в целом в виде повышения уровня культуры и политической активности всего населения, а также снижения социально неравенства и уровня преступности.
- Кроме того, было замечено, что увеличение производительности труда (как результат обучения) одной группы работников может приносить выгоды другим работникам, связанных с первыми единой технологической цепочкой. Рост качества производимой продукции приводит к увеличению прибыли фирмы и влияет на доходы всех ее работников.

- Обладание свойствами общественного блага, наличие асимметричности информации и внешних эффектов приводит к необходимости государственного регулирования сферы образования, прежде всего, как социально-значимого блага.
- Объем государственных гарантий зависит от конкретных экономических условий, а также проводимой государственной политики.

Среди параметров образовательной системы, регулируемых государством в сфере образования, можно назвать:

- – *формирование различных потребностей* граждан, поощряя и развивая одни и ограничивая и запрещаая другие;
- – *распределение и потребление ресурсов*, например, посредством выдачи или невыдачи лицензии;
- – *разработку требований к качеству* производимых образовательных продуктов и услуг, в том числе образовательных стандартов.

Государственная образовательная политика, представляет собой совокупность мер и действий органов государственного управления в образовательной сфере с целью получения ожидаемого результата.

- Как отмечается в докладе рабочей группы президиума Государственного совета Российской Федерации, посвященном реформе образования, образовательная политика устанавливает на основе общественного согласия кардинальные цели и задачи развития образования, гарантирует их проведение посредством согласованных действий государства и общества.

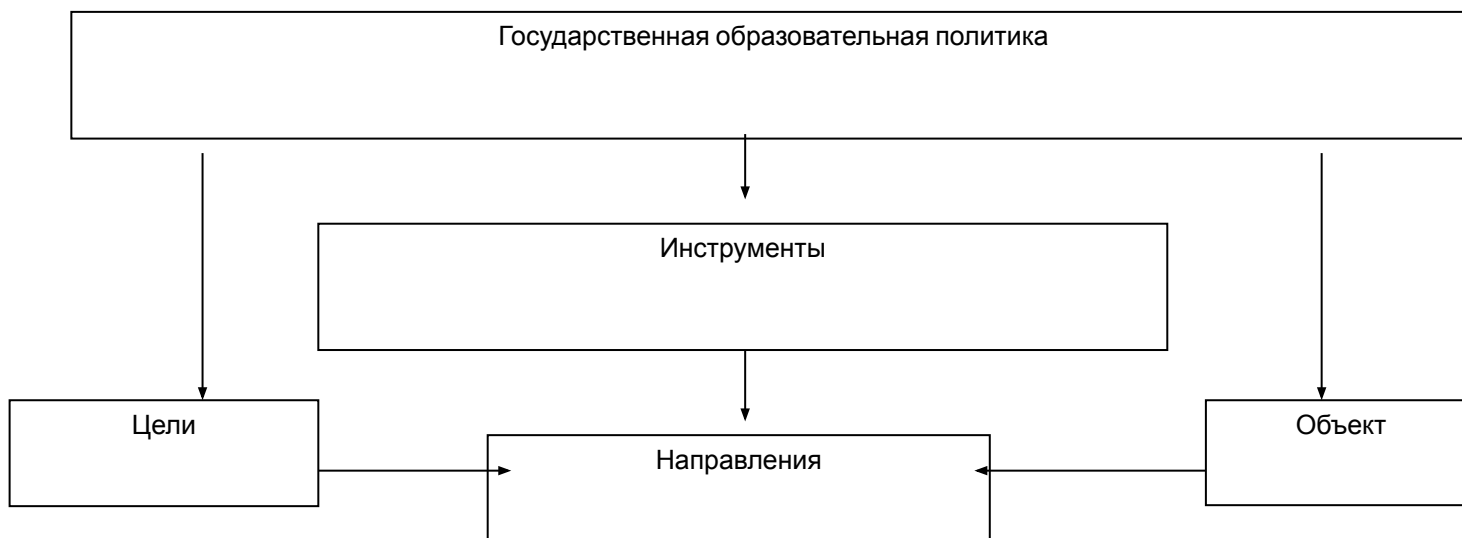
Успешная образовательная политика государства обладает рядом необходимых свойств:

- – *соответствие* желаемому направлению развития системы образования или ее подсистем;
- – *конкретность*, выражающаяся в принципиальной возможности количественной оценки целей и задач, а также их уточнения в краткосрочном и долгосрочном периодах;
- – *реализуемость*, предполагающая ресурсную обеспеченность и поддержку соответствующими институтами, включая ресурс доверия населения;
- – *адресность воздействия*, означающая направленность мер на конкретную проблему, социальную группу: самих обучающихся, их семьи, преподавателей, отдельных образовательных учреждений, экономики, общества и т.д.;
- – *направленность на достижение максимальных результатов* благодаря вовлечению минимального количества ресурсов, предполагая снижение транзакционных издержек, сопровождающих соответствующие взаимодействия;
- – *прогнозируемость* образовательного процесса, в том числе для выявления негативных тенденций, для предупреждения образования неэффективных институтов и институциональных ловушек.

С функциональной точки зрения государственная образовательная политика должна иметь следующие взаимосвязанные элементы:

- объект регулирования,
- цели,
- приоритеты,
- направления реализации,
- инструменты.

Рис. 1. Структура государственной образовательной политики.



Приоритеты образовательной ПОЛИТИКИ:

- – повышение доступности качественного образования на основе государственных гарантий;
- – создание условий для повышения качества общего и профессионального образования;
- – формирование эффективных экономических отношений в образовании;
- – обеспечение системы образования высококвалифицированными кадрами, их поддержка государством и обществом;
- – управление развитием образования на основе распределения ответственности между субъектами образовательной политики.

Основные направления образовательной политики:

- – обновление содержания образования и развитие механизмов контроля за его качеством;
- – оптимизация структуры источников финансирования и увеличение бюджетного финансирования образования;
- – усиление социальной направленности системы образования;
- – всесторонняя поддержка сельских и поселковых школ;
- – структурная перестройка профессионального образования, усиление его ориентирования на федеральный и местный рынки труда;
- – обеспечение экономической самостоятельности и разнообразия форм образовательных учреждений (организаций);
- – повышение социального статуса, государственной поддержки и профессионального уровня работников образования.

- **Инструменты государственной образовательной политики** включают в себя соответствующие законодательные и нормативно-распорядительные документы и организационные структуры.

Органы государственного управления образованием.

- Федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере образования, научной, научно-технической и инновационной деятельности, нанотехнологий, развития федеральных центров науки и высоких технологий, государственных научных центров и наукоградов, интеллектуальной собственности, а также в сфере воспитания, опеки и попечительства над детьми, социальной поддержки и социальной защиты обучающихся и воспитанников образовательных учреждений, является Министерство образования и науки Российской Федерации (Минобрнауки России).
- Министерство образования и науки Российской Федерации осуществляет координацию и контроль деятельности находящихся в его ведении Федеральной службы по интеллектуальной собственности, патентам и товарным знакам, Федеральной службы по надзору в сфере образования и науки, Федерального агентства по науке и инновациям и Федерального агентства по образованию.
- Федеральное агентство по образованию (Рособразование) является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по управлению государственным имуществом, оказанию государственных услуг в сфере образования, воспитания и развития общедоступных образовательных ресурсов.
- Федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по контролю и надзору в области образования и науки является Федеральная служба по надзору в сфере образования и науки (Рособрнадзор).
- В каждом из субъектов Российской Федерации имеется орган исполнительной власти, осуществляющий управление в сфере образования (министерство, департамент, главное управление и т.п.) в границах соответствующего региона.
- Контрольно-надзорные функции в рамках полномочий, предоставленных субъектам Российской Федерации действующим законодательством, могут осуществляться как самим органом управления образованием, так и отдельным специализированным органом исполнительной власти субъекта Российской Федерации.
- В муниципальных районах и городских округах управление в сфере образования осуществляется соответствующими органами местного самоуправления.
- Отдельные вопросы управления находятся в компетенции и сфере ответственности образовательного учреждения.



ГОУО

- Одним из принципов государственной политики в области образования определен следующий: демократический, государственно-общественный характер управления образованием.
- Закон предусматривает право участия в управлении образовательным учреждением обучающихся, их родителей и работников образовательного учреждения.
- Цель деятельности государственно-общественного органа управления образованием ОУ – консолидация усилий всех заинтересованных лиц для поддержки развития ОУ, для формирования стратегических направлений развития ОУ; реализация и защита прав и законных интересов участников образовательного процесса; обеспечение открытости и доступности информации о деятельности ОУ.

Цель ГОУО - обеспечение ответственного взаимодействия в управлении образованием всех заинтересованных лиц.

Принципы ГОУО:

- - реализация и защита прав и законных интересов участников образовательного процесса;
- - приоритетность для систем управления образованием качества образования и качества жизни обучающихся;
 - - добровольность участия общественности в государственно-общественном управлении образованием;
 - - охват всех уровней управления;
- - сохранение разумного баланса государственной и общественной составляющих в системе государственно-общественного управления, их обязанностей, прав, полномочий и ответственности на всех уровнях управления в сфере общего образования автономного округа;
- - открытости и доступности информации о государственно-общественном управлении образованием.

Задачи ГОУО - способствовать:

- вовлечению общественности в формирование и реализацию образовательной политики;
- повышению эффективности государственной политики в области образования;
 - удовлетворению образовательных потребностей и интересов всех категорий участников образовательного процесса;
- реализации прав работников образовательного учреждения, обучающихся и их родителей (законных представителей) на участие в управлении образованием.

Формы ГОУО

- Органы государственно-общественного управления образованием создаются на уровне региона (при Правительстве Санкт-Петербурга, при Комитете по образованию), районов (при администрациях районов Санкт-Петербурга) и образовательных учреждений, могут создаваться как по ведомственной принадлежности, так и по межведомственному характеру.
- В своей деятельности органы государственно-общественного управления образованием создаются на уровне региона, районов и образовательных учреждений руководствуются общими целями, принципами и задачами государственно-общественного управления образованием.
- На уровне региона, района, образовательного учреждения могут создаваться:
 - Организации родителей и попечителей: попечительские советы, управляющие советы, наблюдательные советы, родительские комитеты, благотворительные фонды, советы отцов, советы матерей и др.;
 - Общественно-педагогические организации: ассоциации, профессиональные советы, педагогические советы, советы образовательных учреждений, общие собрания работников трудового коллектива, советы руководителей ОУ и др.;
 - Детские общественные организации: ученические советы, советы старшеклассников и др.;
 - Ассоциации выпускников;
 - иные.

Законодательные основы функционирования системы образования обеспечивают:

– Конституция Российской Федерации, устанавливающая наиболее общие принципы функционирования системы образования;

– Федеральный Закон «Об образовании в Российской Федерации», регулирующий, в частности, финансовое обеспечение оказания государственных и муниципальных услуг в сфере образования, контрольные цифры приема на обучение за счет бюджетных ассигнований, образовательную деятельность за счет средств физических лиц и юридических лиц, имущество образовательных организаций, функционирование хозяйственных обществ и хозяйственных партнерств, созданных образовательными организациями высшего образования деятельность с целью практического применения результатов интеллектуальной деятельности, процесс образовательного кредитования и пр.;

– Гражданский кодекс Российской Федерации, определяющий основные условия участия организаций в гражданских (равноправных) отношениях, особенно в части условий для некоммерческих организаций;

– Трудовой кодекс Российской Федерации, регулирующий трудовые отношения и связанные с ними отношения по организации труда, в частности продолжительность рабочего времени и отпуска педагогических работников, вопросы трудоустройства в сфере образования; основания прекращения трудового договора; отношения по организации профессиональной подготовки, переподготовки и повышению квалификации работников сферы образования; участие работников и профессиональных союзов в установлении условий труда; материальную ответственность работодателей и работников в сфере труда; разрешение трудовых споров и др.

Отдельно следует отметить законодательные и нормативные акты, не относящиеся прямо к системе образования, но определяющие условия функционирования образовательных учреждений и организаций. К ним, прежде всего, относятся:

- Налоговый кодекс РФ и иные документы по налоговому регулированию;
- Закон РФ «О некоммерческих организациях»;
- Бюджетный кодекс РФ и иные нормативные акты по организации бюджетного финансирования;
- Закон РФ «О бухгалтерском учете»,
- Инструкции по бухгалтерскому учету в бюджетных организациях и другие нормативные правовые акты.

Не менее важными для развития сферы образования являются документы концептуального характера, определяющие приоритеты образовательной политики в контексте социально-экономического развития экономики России. Среди них следует, прежде всего, назвать:

– Национальную доктрину образования в Российской Федерации, определяющую цели воспитания и обучения, пути их достижения посредством государственной политики в области образования, а также ожидаемые результаты развития системы образования на период до 2025 года;

– Государственную программу Российской Федерации «Развитие образования» на 2013-2020 годы, нацеленную на обеспечение высокого качества российского образования в соответствии с меняющимися запросами населения и перспективными задачами развития российского общества и экономики; повышение эффективности реализации молодежной политики в интересах инновационного социально ориентированного развития страны;

– Концепцию долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 г. и План мероприятий ("дорожная карта") "Изменения в отраслях социальной сферы, направленные на повышение эффективности образования и науки", определяющие перспективные направления модернизации российского образования и др.

