

## ОБЗОР КОНФЕРЕНЦИИ «САБУРОВСКИЕ ЧТЕНИЯ», 25–26 ФЕВРАЛЯ 2010 г., МОСКВА

Головляница Е. Б., научный сотрудник Независимого института социальной политики  
Сухова А. С., младший научный сотрудник Независимого института социальной политики

*25–26 февраля 2010 г. состоялась конференция «Сабуровские чтения», организованная Национальным исследовательским университетом — Высшей школой экономики, Федеральным государственным учреждением «Федеральный институт развития образования» и фондом «Институт экономики города». Конференция проводилась в память Евгения Федоровича Сабурова (13.02.1946–20.06.2009), замечательного ученого, политика, педагога, драматурга. Целью чтений было обсуждение вопросов, которым Е. Ф. Сабуров посвятил большую часть своей жизни: развитие российской экономики, образования, социальной политики.*

### 25 ФЕВРАЛЯ

Первый день «Сабуровских чтений» открылся пленарным заседанием и был продолжен круглыми столами, которые проходили в ФГУ «Федеральный институт развития образования».

Пленарное заседание началось с демонстрации фильма, показавшего Е. Ф. Сабурова в различных ипостасях — ученого-экономиста, педагога, поэта. О необыкновенно разносторонней личности Е. Ф. Сабурова говорил А. Г. Асмолов (*д. псих. н., директор Федерального института развития образования*), отметивший, что в своих работах Е. Ф. Сабуров выступает как энциклопедист нашего времени — человек культуры мышления, обнимающей необъятное. По словам А. Г. Асмолова, у Е. Ф. Сабурова было две любви — к развитию и свободе, связанные через любовь к образованию; именно эти темы проходят красной нитью через все его творчество, что и отразил дальнейший ход «Сабуровских чтений».

А. А. Аузан (*д. э. н., президент института национального проекта «Общественный договор»*) коснулся вклада Е. Ф. Сабурова в становление институтов гражданского общества в России: в 2000 г. Е. Ф. Сабуров стал одним из инициаторов создания Народной ассамблеи — уникальной попытки координации действий крупных гражданских сетей в их взаимодействии с государством. Информативное выступление Р. И. Капелюшниковой (*д. э. н., заместитель директора Центра трудовых исследований Национального исследовательского университета — Высшей школы экономики*), остановившегося на основных особенностях распределения человеческого капитала в России, позволило слушателям оценить сложность и нетривиальность задач, стоящих

перед современными педагогами и реформаторами системы образования. А. А. Рывкин (*директор центра образования № 1811, Москва*), И. М. Реморенко (*к. п. н., директор Департамента государственной политики в образовании Министерства образования и науки РФ*), В. С. Собкин (*д. псих. н., директор института социологии образования РАО*) подробнее рассказали о педагогической деятельности самого Е. Ф. Сабурова: о его вкладе в развитие методического аппарата инновационной игровой педагогики, позволяющей вырастить активного, готового к переменам, ориентированного на самостоятельный поиск и усвоение знаний человека информационного общества.

Обсуждение проблем современного образования продолжилось на **круглом столе «Гуманитарное знание в современном образовании»** под руководством А. Г. Асмолова и И. Ф. Фрумина (*проректор Национального исследовательского университета — Высшей школы экономики*). Участники круглого стола говорили о переходе от образования как отрасли к обществу образования, сохранении и передаче новым поколениям гуманитарного знания в условиях действия новых образовательных стандартов, о роли образования в формировании мировоззрения.

### **Круглый стол «Образование и экономика»**

Ведущими круглого стола выступили А. Н. Лейбович (*д. п. н., профессор, генеральный директор Национального агентства развития квалификаций, первый заместитель директора Федерального института развития образования*) и И. В. Абанкина (*к. э. н., директор Института развития образования Государственного университета — Высшей школы экономики*). Для обсуждения на нем было вынесено три вопроса.

#### **1) Новое образование в старой экономике, новая экономика и старое образование**

Для лучшего понимания темы дискуссии участники круглого стола сформулировали ее для себя в виде двух основных вопросов: «Что такое новая экономика?» и «Что такое новое образование?»

Е. Ш. Гонтмахер (*д. э. н., научный руководитель Центра социальных исследований и инноваций, заместитель директора Института современного развития*) важной функцией системы высшего образования считает социализацию, которую наша школа не дает. Социализация, по его мнению, позволяет передвигаться по рынку труда, разным сферам, быть в них конкурентоспособным.

А. Н. Лейбович полагает, что новую экономику от старой должна отличать высшая цена квалификации, образования. А у нас сегодня в значительной степени экономика осталась старой. Бизнес не является активным стимулом в развитии образования, он не разводит понятия образования и квалификации и не воспринимает квалификацию как результат образования. Новую же экономику характеризует готовность инвестировать в образование и делать это эффективно. Экономика должна сформировать свою позицию по отношению к образованию в целом.

Т. М. Малева (*к. э. н., директор Независимого института социальной политики*) начала свою речь с воспоминаний о Е. Ф. Сабурове, его помощи Независимо-

му институту социальной политики как члена Попечительского совета. Она провела параллель между обсуждаемой сферой образования и актуальной в наши дни темой модернизации, которая на самом деле стоит на месте. Успех экономики, социально-экономического развития в первую очередь зависит от числа образованных, здоровых и квалифицированных людей, которые, как правило, и являются представителями так называемого среднего класса. Но он сегодня составляет всего лишь 20% от всего общества, а «идеальный» средний класс, который обладает всеми его признаками, не превышает 5%. Отсюда возникает вопрос — является ли этот средний класс драйвером модернизации? Главный нематериальный ресурс человека, ресурс его конкурентоспособности — это образование. Стремление к получению высшего образования сейчас стало социальной нормой, но серьезные вопросы возникают относительно мотивов получения этого образования. Необходимости в качественном образовании и высокой квалификации не испытывают сейчас ни потребитель, ни бизнес.

Продолжил дискуссию по заявленной теме М. Л. Агранович (*к. э. н., руководитель Центра мониторинга и статистики образования*), для которого новая экономика — это экономика, в которой востребованы навыки, а новое образование — это образование, которое является самоцелью, фундаментом будущей карьеры.

Дискуссия о новом образовании подтолкнула ее участников к выводу о том, что сейчас сектор образования в России доминирует. Теперь нужно развивать корпоративное образование, систему переподготовки персонала, проводить культурные сдвиги в данной сфере, что отражает собой сторону неформального и внеформального секторов образования.

По мнению Т. Л. Клячко (*д. э. н., директор Центра экономики непрерывного образования Академии народного хозяйства при Правительстве РФ*), новое образование придется выстраивать, не отталкиваясь от какого-то прошлого опыта, а на совершенно другой основе. По результатам ее исследования, горизонт планирования у 38% работодателей составляет до года, и у 53% — от 3 до 5 лет. Таким образом, более 90% работодателей планируют свою кадровую политику не более чем на 5 лет, что не укладывается в цикл высшего образования. Соответственно, предложения на рынке труда не могут в точности сходиться с потребностями работодателей. А у нас создаются только анклавная экономика и анклавное образование, которые мы называем новыми. А. Н. Лейбович подытожил, что в новой экономике у компаний должны быть длительные стратегии, чтобы они могли инвестировать в образование, формирование системы взаимодействия с образовательными структурами.

## **2) Государственная политика в сфере взаимодействия бизнеса и образования**

Второй вопрос круглого стола частично обсуждался в рамках первого, и участники пришли к выводу, что бизнес и образование у нас работают совершенно в разных плоскостях, на их стыке нет никакого взаимодействия. По мнению И. В. Абанкиной, нынешняя система образования имеет богатейший арсенал способов защиты от любых инноваций и довольно

трудно реформируема. Тем не менее в России сейчас имеются успешные попытки взаимодействия бизнеса и образования. Но переделать нашу систему образования уже нельзя, можно только ее заместить, иначе вслед за любыми трансфертами технологий нам придется менять программы образования.

Проблемы слабого взаимодействия бизнеса и образования и их взаимного непонимания, как подметил С. И. Заир-Бек (*к. п. н., заместитель руководителя Центра управления, экономики и правового обеспечения в сфере образования Федерального института развития образования*), исходя из своего опыта общения с бизнес-структурами, заключаются в терминологических расхождениях. Ни та, ни другая сфера не готовы подстраиваться под чужие термины для ведения бизнеса. Точки соприкосновения находятся, как только возникает сфера разделения ответственности.

### **3) Механизмы повышения качества человеческого капитала для новой экономики**

Оценка качества в целом не в традиции российского образования — с такого заявления началось обсуждение последнего вопроса круглого стола. А. Н. Лейбович подчеркнул, что наша система образования выстраивалась и работала как процессная, а не как нацеленная на результат.

Механизмов поддержки качества существует не так много. Недавно Министерство приняло Положение о системе независимой оценки качества профессионального образования, которое включало оценку деятельности образовательных учреждений, качества образовательных программ и квалификаций. Делается попытка передать формирование системы образования в руки бизнес-сообщества, но оно не заинтересовано во взаимодействии с системой образования.

Продолжая дискуссию, Т. М. Малева отметила проблему недостатка статистических данных об образовании в России. И поскольку мы имеем множество проблем в этой области, о недостатке статистики экспертное сообщество должно не говорить, а кричать.

Р. И. Капелюшников отметил, что формальное образование в России вознаграждается достаточно высоко, примерно в тех же масштабах, что и в большинстве стран мира. И это несмотря на гигантский приток рабочей силы с высоким уровнем образования, который все же не привел к снижению отдачи от человеческого капитала, и, следовательно, за этим не последовало снижение стимулов к получению высшего образования.

Проблематика образовательного фильтра, обсуждаемая в рамках последнего вопроса круглого стола, натолкнула Р. И. Капелюшникова на размышления о том, что отбор может делаться учебным заведением, работодателем на стадии приема на работу и работодателем по итогам деятельности работника. Конечно, работодателю важно как можно раньше получить такого рода информацию, но в то же время предпочтительно, чтобы это происходило без информационного шума, т. е. работник соответствовал именно его представлениям, его конечным целям.

Что можно было бы сделать для улучшения ситуации в российской системе образования? По мнению Р. И. Капелюшникова, проблемы сверх-

инвестирования в образование и ухудшения его качества связаны с тем, что в России стоимость образования очень низкая по сравнению с другими развитыми странами. И речь идет не о различиях в собственно величине платы за обучение, а о размере потерянных заработков. Чем выше уровень образования, тем хуже его качество в перспективе по сравнению с другими странами. У нас потерянные заработки близки к нулю из-за возможности студентов работать, учась в вузе. А с точки зрения теории человеческого капитала основной элемент издержек — потерянные заработки, а не прямые затраты на получение образования.

## 26 ФЕВРАЛЯ

Заседания второго дня «Сабуровских чтений» проводились в Фонде «Институт экономики города» и Национальном исследовательском университете — Высшей школе экономики. На них также обсуждались вопросы образования, развития экономики и общества.

В Фонде «Институт экономики города», председателем Попечительского совета которого с 1996 по 2009 г. был Е. Ф. Сабуров, прошли два круглых стола: «Организация местного самоуправления в Российской Федерации: итоги реформ» и «Пути активизации гражданского общества в современной российской действительности». Институт развития образования Национального исследовательского университета — Высшей школы экономики, в котором с 2004 г. Е. Ф. Сабуров был научным руководителем, открыл свои двери для научной сессии «Сравнительные исследования в социальной сфере», а также круглых столов «Эффективность социальной политики: вопросы теории и практики» и «Современные проблемы управления образованием». Остановимся на каждом из них подробнее.

### Фонд «Институт экономики города»

#### Круглый стол «Организация местного самоуправления в Российской Федерации: итоги реформ»

Ведущая круглого стола Н. Б. Козырева предложила собравшимся обсудить ситуацию в сфере организации местного самоуправления (МСУ), сложившуюся через 6 лет после начала реформ МСУ — принятия 6 октября 2003 г. Федерального закона № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

В 2003 г. эксперты Института экономики города подготовили доклад, суммировавший ожидаемые результаты и риски предстоящей реформы. Как отметила в своем выступлении Л. Г. Рагозина (*к. и. н., руководитель проектов направления «Муниципальное экономическое развитие» фонда «Институт экономики города»*), вектор предстоящих изменений эксперты уловили верно, хотя отчасти переоценили масштаб негативных последствий реформы. Среди основных реализовавшихся рисков были названы:

- огосударствление института местного самоуправления, в том числе ведущее к искажению механизмов ответственности государства перед населением;

- рост бюрократии на местах;
- централизация полномочий и снижение фискальной автономии муниципалитетов;
- закрепление неэффективной экономики на местах, в том числе консервация прежней системы расселения, ведущая к пробуксовке крупных инвестиционных проектов;
- пренебрежение к муниципальной собственности;
- неразвитость межмуниципального сотрудничества.

И. В. Стародубовская (*к. э. н., руководитель научного направления «Политическая экономия и региональное развитие» Института проблем экономики переходного периода*) предложила задуматься, в какой мере неудовлетворительное состояние МСУ стало результатом несовершенства законодательной базы. По мнению И. В. Стародубовской, Закон № 131-ФЗ представлял собой смесь абсолютно разных идеологий (централизации, разграничения полномочий, приближения власти к населению, повышения финансовой самостоятельности МСУ). В итоге возобладали идеология централизации, а это в немалой степени итог слабости, утопичности и взаимной противоречивости остальных идеологий. Универсальное разграничение полномочий противоречит принципу управления по целям и нереализуемо на практике. Приближение власти к населению возможно лишь там, где есть способное к самоорганизации местное сообщество, а в большинстве населенных пунктов нашей страны это не так (по выражению И. В. Стародубовской, «пять старушек и три алкоголика»); кроме того, уравнивая территории с активным местным сообществом и без такового, мы лишаем даже потенциально сильные муниципалитеты возможностей для развития. Аналогично финансовая самостоятельность МСУ, как показывает российский и международный опыт, также может быть реализована лишь на некоторых «преуспевающих» территориях.

С. В. Вобленко (*к. э. н., член Европейского клуба экспертов по местному самоуправлению*) назвал причиной фактического провала муниципальной реформы отсутствие единого понимания того, что такое МСУ и, в частности, незакрепленность этого понимания в законодательстве. С. В. Вобленко обратил внимание аудитории на впечатляющий факт: из 20 актов Конституционного суда РФ, касающихся вопросов МСУ, ни один не нашел отражения в законодательстве. Отсутствие четко прописанных признаков и критериев зрелости МСУ позволяет представителям федеральной власти принимать решения, подрывающие дееспособность местного самоуправления, обосновывая свои действия стремлением к совершенствованию политической системы.

Н. В. Голованова (*руководитель направления федеративных отношений и местного самоуправления Департамента бюджетной политики Центра фискальной политики*) рассказала о способах, с помощью которых муниципалитеты научились обходить наибольшую угрозу для существования МСУ — принцип унификации, заложенный в Законе № 131-ФЗ. Адаптация шла, во-первых, за счет объема делегируемых полномочий, передаваемых на уровень ниже регионального (преимущественно района и городских округов); во-вторых, за счет возможности закреплять дополнительные, помимо установленных в бюджетном кодексе, нормативы от-

числений за муниципальными образованиями. Н. В. Голованова также указала на противоречие, существующее сейчас между двумя уровнями местного самоуправления: районом, за которым закреплен большой объем выполняемых функций и который не имеет ни одного собственного налога, и поселением, за которым закреплено мало функций и имеются собственные источники доходов. Если в сильно дефицитном районе существует высокообеспеченное поселение, оно при всем желании не вправе взять на себя дополнительные функции.

Л. И. Якобсон (*д. э. н., первый проректор Высшей школы экономики, научный руководитель Центра исследований гражданского общества и некоммерческого сектора*) коснулся положения местного самоуправления в более широком экономическом контексте. Когда готовился закон об МСУ, никто не ожидал столь быстрого увеличения бюджета на волне роста мировых цен на энергоносители, и в свете этого, становится понятно, что разграничение финансовых полномочий по сути своей было «распределением струек нефтяного крана», т. е. неизбежно централизованным и произвольным процессом. В результате задача развития МСУ в 2000-х гг. свелась к задаче оптимизации этих финансовых потоков в интересах развития территорий, но ее исполнение столкнулось с недостатком политической воли на местах. Тут, как и предыдущие выступавшие, Л. И. Якобсон указал на ключевую роль дееспособности местных сообществ в развитии МСУ: оно может развиваться лишь там, где местное сообщество готово к активным действиям в своих интересах, а пока это недостижимый идеал для большинства территорий. Поэтому задача текущего момента — дать правовую возможность развития отдельным очагам местного самоуправления.

В. А. Кирпичиков (*председатель некоммерческого партнерства «Центр инноваций муниципальных образований»*) говорил о несогласованности процесса разработки норм, регулирующих деятельность МСУ. Еще до принятия Закона № 131-ФЗ в федеральном законодательстве насчитывалось 350 законов, которые налагали на муниципалов дополнительные обязательства, а ведь каждый такой нормативный акт служит еще одним рычагом давления на МСУ со стороны федеральных органов власти и органов прокуратуры. Одной из декларированных целей принятия Закона № 131-ФЗ было исправление этой ситуации, однако итог, по словам В. А. Кирпичикова, оказался неудовлетворителен: в 2009 г. аналогичный подсчет выявил около 400 законов по передаче дополнительных обязательств органам местного самоуправления.

Л. В. Шапиро (*директор по перспективному развитию фонда «Институт экономики города»*), помимо экспертной деятельности, непосредственно работающая со структурами МСУ и органами исполнительной власти на местах, была настроена пессимистично. По ее мнению, сейчас мы наблюдаем не просто огосударствление МСУ: происходит подрыв социально-экономической основы управления территориями. Тенденция укрупнения поселений по решению «сверху», возможность которой закреплена законом № 283-ФЗ<sup>1</sup>, ведет к полному искажению структуры некоторых территорий: городские поселения

<sup>1</sup> Федеральный закон № 283-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» от 28 ноября 2009 г.

(фактически по территориальной структуре являющиеся городами) получают статус сельских территорий, а сельские поселения, напротив, становятся городскими округами. Учитывая, что принципы управления городской и сельской территорией абсолютно различны, Л. В. Шапиро оценивает возможные результаты этого процесса как катастрофические.

### **Круглый стол «Пути активизации гражданского общества в современной российской действительности»**

Цель данного круглого стола ведущий Е. Ш. Гонтмахер обозначил как обмен идеями с тем, чтобы иметь в наличии набор конкретных предложений, готовых вариантов решений для разных ситуаций на случай, если неожиданно откроется окно возможностей для их претворения в жизнь.

По мнению И. Е. Ясиной (*директор программ фонда «Открытая Россия», руководитель Клуба региональной журналистики «Из первых уст», вице-президент фонда «Либеральная миссия»*), для развития гражданского общества принципиально важно наличие людей, которые будут заинтересованы в его институтах, захотят и смогут воспользоваться этим окном возможностей. В качестве группы, на которую стоит направлять просветительские усилия, И. Е. Ясина видит прежде всего молодежь: в этой среде существует значительный интерес к участию в гражданских инициативах. Сославшись на опыт Е. Ф. Сабурова, считавшего общение с молодежной аудиторией важнейшей частью своей деятельности, И. Е. Ясина предложила собравшимся больше внимания уделять образовательной работе с молодежью.

Г. Д. Джибладзе (*президент Центра развития демократии и прав человека*) задал позитивный тон дальнейшей дискуссии, призвав коллег не упускать из виду достигаемые успехи. В отсутствие целостного гражданского общества представители тонкой прослойки гражданских активистов сталкиваются с личностной проблемой «выгорания», в числе причин которого недостаточное освещение положительных результатов, отсутствие массовой поддержки со стороны населения, «перекос» в специализации гражданских организаций в сторону экспертной и правозащитной деятельности. Необходимо стремиться к обратному: шире пропагандировать гражданскую активность, добиваясь признания ее самостоятельной социальной роли, а также больше заниматься «созиданием» — внедрением в общественную практику новых форм самоорганизации граждан.

Коснувшись перспектив либерализации закона об НКО, Г. Д. Джибладзе расценил его как маленький шаг в правильном направлении, полезность которого, однако, невелика в свете того, что сами законодатели расценивают свою деятельность как имитацию реакции на инициативу президента, без реальной готовности пойти на ограничение возможностей своих ведомств.

С. Б. Шеболдаев (*сопредседатель Московского отделения международной общественной организации «Международное историко-просветительское, благотворительное и правозащитное общество «Мемориал»*) посетовал, что, несмотря на неразрывную связь проблем местного самоуправления и гражданского общества, в зале присутствуют очень немногие участники первого круглого стола. А ведь именно инициатива социально активных интеллектуалов способна, по мнению С. Б. Шеболдаева, побудить



население к формированию запроса на институты гражданского общества, и в первую очередь это может произойти в сфере местного самоуправления.

Н. Хананашвили (*вице-президент Национальной ассоциации благотворительных организаций, эксперт в области защиты прав детей и вопросов общественного развития*) полагает, что необходимо стремиться не к созданию готовых нормативов, а к фиксации стихийно возникающих прецедентов гражданской самоорганизации (прежде всего это первичные протестные группы граждан) и к разработке механизмов перехода их представителей от борьбы против к конструктивной деятельности. Одна из важнейших функций гражданского общества — обеспечение коммуникации между властью и обществом, властью и бизнесом, а также вовлечение населения в гражданскую активность путем трансформации отдельных прецедентов в моду, затем в технологию, привычку и, наконец, в культуру коммуникации и разрешения конфликтов.

Л. И. Якобсон начал с замечания о некорректности общей формулировки «партнерство государства с гражданским обществом». Отношения возможны только между государством и некими организациями, а среди последних следует различать оппозицию (по выражению Л. И. Якобсона, «те, кто не готов восхвалять власть») и гражданские объединения как форму свободной самоорганизации людей для решения насущных жизненных вопросов. Такая трактовка дает основания для оптимизма: данные проводимого Государственным университетом — Высшей школой экономики мониторинга свидетельствуют об устойчивом, хотя и локальном росте числа подобных форм самоорганизации. Стимулирование деятельности государства по развитию таких гражданских инициатив и должно стать основной целью экспертного сообщества и, по мнению Л. И. Якобсона, это вполне реальная перспектива. Касательно закона об НКО Л. И. Якобсон, как и другие участники, отметил необходимость принять меры к пресечению злоупотребления новыми возможностями со стороны «тех, кто пошустрее и поближе к власти».

С. В. Вобленко предложил посмотреть на ситуацию с точки зрения представителя исполнительной власти и попытаться понять, что ему нужно от НКО. По мнению докладчика, государство заинтересовано в том, чтобы получить технологии, обеспечивающие реализацию рамочной нормы Закон № 131-ФЗ — «непосредственное участие населения в вопросах местной власти». Как сделать население заказчиком услуг государства — этот вопрос и должны решить НКО, и именно ответ на него создаст почву для их совместной работы с представителями власти.

М. Д. Шапиро подчеркнула, что гражданское общество может быть реализовано только решением вопросов местного значения. Бюрократизация и прогрессирующая изоляция муниципалитетов от населения не только подрывают основы существования местного самоуправления, но и, парадоксальным образом, ведут к фактическому разрушению вертикали власти на муниципальном уровне — создаются основания для захвата местной власти лицами, действующими в интересах своего бизнеса и т. п., в ущерб интересам жителей подконтрольной территории. Смысл деятельности НКО, по мнению М. Д. Шапиро, заключается в том, чтобы создать механизмы, в том числе

правовые, взаимодействия с представителями власти в муниципалитете по решению конкретных вопросов местного значения.

Л. И. Графова (*председатель международного общественного движения содействия мигрантам и их объединениям «Форум переселенческих организаций»*) выразила сожаление по поводу разобщенности общественных организаций и отметила, что, возможно, именно в этом обстоятельстве кроется причина невнимания государственной власти к деятельности гражданских активистов. Л. В. Вахнина (*член Совета международной общественной организации «Международное историко-просветительское, благотворительное и правозащитное общество «Мемориал»»*) предложила представителям правозащитного движения для привлечения симпатий населения делать больший акцент на таком аспекте их деятельности, как милосердие. Р. Х. Махмудов (*председатель Московского общегородского совета по защите экологии и прав граждан при градостроительстве*) выступил с предложением провести круглый стол, посвященный проблемам местного самоуправления в Москве.

Е. Г. Ясин (*д. э. н., научный руководитель Национального исследовательского университета — Высшей школы экономик, президент фонда «Либеральная миссия»*) в завершающем выступлении указал на необходимость создания постоянной площадки для обсуждения вопросов развития гражданского общества и местного самоуправления (клуба, форума, общественного совета), по результатам работы которого может быть создан доклад, обобщающий наработки экспертов и гражданских активистов.

## Высшая школа экономики

### Круглый стол «Эффективность социальной политики: вопросы теории и практики»

Конференция «Сабуровские чтения» в Институте развития образования Национального исследовательского университета — Высшей школы экономики началась с круглого стола «Эффективность социальной политики: вопросы теории и практики». Его открыл своим докладом об эффективности достижения российским населением конечных целей в образовании М. Л. Агранович. По его мнению, образование российского населения не только по продолжительности короче, чем в развитых странах, но и уступает ему по качеству. И именно по качественным характеристикам образование России ближе к развивающимся странам мира, чем к развитым.

Выступление Н. Г. Типенко (*к. э. н., директор Центра универсальных программ*) было посвящено оценке эффективности бюджетных расходов, которая сегодня применяется в России. Целью доклада было понять, как на практике реализуются установки относительно эффективности бюджетных расходов, пришедшие к нам с Запада. Вся система является довольно логичной и четкой, она предполагает существование показателей оценки эффективности и устанавливает определенные параметры, которые должны быть соблюдены. Но, несмотря на это, в ней возникает ряд спорных моментов. Согласно постановлению Правительства РФ № 322<sup>2</sup>

<sup>2</sup> Постановление Правительства РФ от 15 апреля 2009 г. № 322 «О мерах по реализации Указа Президента Российской Федерации от 28 июня 2007 г. № 825 «Об оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации»».

в формулу расчета объема неэффективных расходов на управление кадровыми ресурсами включены не только общие показатели численности учителей в государственных общеобразовательных учреждениях субъекта РФ, численности учеников в субъекте, среднемесячной заработной платы учителя, ЕСН, но и целевое значение числа учеников, приходящихся на одного учителя, а также корректирующий коэффициент сетевых нормативов. Для оценки объема неэффективных расходов в управление кадровыми ресурсами введено целевое значение числа учеников, приходящихся на одного учителя, которое составляет 15 человек. Проблема состоит в том, что оно завышено и не учитывает специфики села при расчете этих оценок.

Выступление Н. Г. Типенко вызвало живую дискуссию. Т. В. Абанкина (к. э. н., директор центра прикладных экономических исследований и разработок Института развития образования Национального исследовательского университета — Высшей школы экономики) обратила внимание на возможность рассчитать корректирующий коэффициент сетевых нормативов только в том случае, если коэффициент транспортных расходов ненулевой. Также она уверена, что необходимо отдельно считать заработную плату городских и сельских учителей, что у нас не делается. Р. И. Капелюшников заинтересовался реакцией регионов на такую систему. Автор доклада рассказала, что от регионов поступают жалобы, однако не существует какого-либо инструмента, на который они могут опереться. Сегодня методика только держит регионы в страхе, они не теряют межбюджетные трансферты, а лишь получают дополнительную «нервную нагрузку». Борьба с этим очень сложно, даже несмотря на то, что целевое значение числа учеников, приходящихся на одного учителя, является нелегитимным и «непонятно откуда появившимся».

Завершила первый круглый стол презентация К. В. Зиньковского (к. э. н., научный сотрудник Института развития образования Национального исследовательского университета — Высшей школы экономики) «Оценка социальных программ и инструментов как дубина», которая носила, как он сам признался, больше развлекательный характер. На различных реальных и гипотетических примерах он показал следующие варианты оценок: мониторинг реализации программ (на примере пилотной программы развития различных организационно-правовых форм учреждений социальной сферы); мониторинг деятельности учреждений (на примере мониторинга развития в школах форм общественного участия в управлении); оценка эффективности по соотношению затраченных ресурсов к полученному результату (разбор гипотетической ситуации); оценка казуальных связей между действиями и результатами (пример о чартерных школах в США); оценка добавленной ценности (на примере «идеального анализа и неидеальных вопросов»). Докладчик продемонстрировал, что теоретически все оценки можно проводить и «как инструмент», и «как дубину». На деле же получается, как отметила И. В. Абанкина, что в России все используется исключительно «как дубина». По окончании доклада разгорелась бурная дискуссия. Н. Г. Типенко привела пример оценки соотношения числа учеников и учителей, утверждая, что используемые индикаторы некорректны и их применение вызывает нежелательные последствия — в частности,

шансы на получение поддержки оказываются выше у более благополучных школ.

### **Сессия «Сравнительные исследования в социальной сфере»**

Сессия сравнительных исследований отразила влияние культурных и образовательных характеристик территории на социальную политику в целом и в сфере образования в частности.

Н. Е. Боровская (*д. и. н., главный научный сотрудник Института Дальнего Востока РАН, член управляющего совета Международного института планирования образования ЮНЕСКО; зам. председателя Научного совета по сравнительной педагогике Российской академии образования*) представила доклад «Высшая школа КНР: опыт преодоления воздействия мирового кризиса». Основной проблемой, обострившейся в Китае во время кризиса, стал рост с конца 1990-х гг. приема в высшие учебные заведения. Рост числа вузов и студентов имеет положительные и отрицательные последствия. С одной стороны, увеличивается доля молодежи, охваченная высшим образованием, с другой — возникают проблемы с финансированием вузов. Структура доходов высшей школы поменялась: снизились государственные ассигнования (с 92% в 1993 г. до 44% в 2007 г.) и доходы от действующих при вузах предприятиях, при этом выросла плата за обучение (с 6% в 1993 г. до 34% в 2007 г.). В период кризиса принимается ряд мер по трудоустройству выпускников, например, с 1998 г. начали действовать программы бизнес-образования, с 2009 г. — 3-летние стажировки для 1 млн безработных выпускников; принимаются меры по привлечению выпускников на военную службу, расширяются шансы получения второго диплома на уровне бакалавриата и др. В заключение своего выступления Н. Е. Боровская отметила, что китайское правительство рассматривает кризис как дополнительный шанс сделать рывок вперед, догнать и обогнать лучшие западные вузы.

Не менее интересное и увлекательное исследование, проведенное в 2006–2007 гг. в рамках проекта Евросоюза по линии TACIS, представила Т. В. Абанкина (*к. э. н., директор центра прикладных экономических исследований и разработок Института развития образования ГУ-ВШЭ*) в своей презентации «Креативная экономика: результаты международного сравнительного исследования влияния культурных центров на региональное развитие». В ней была отражена сравнительная характеристика трех культурно-туристических регионов, так называемого ядра европейской сети центров культурного наследия: Ясной Поляны в РФ, Веймара в ФРГ и Стратфорда-на-Эйвоне в Великобритании. Речь шла об основных тенденциях использования культурных ресурсов и развитии культуры, технологиях привлечения ресурсов и пр. В представленных трех регионах, связанных соответственно с Л. Н. Толстым, представителями немецкого «золотого века» и У. Шекспиром, применяются три разных модели использования культурных ресурсов для устойчивого регионального развития. На основе проведенного анализа были сформулированы предложения для устойчивого регионального развития. Среди них — разработка и освоение специальных финансовых схем долевого участия, обеспечивающих

«стягивание» финансовых ресурсов и удовлетворение потребности в недорогих долгосрочных кредитах; обеспечение притока и закрепления социально активного населения на территории за счет развития социальной инфраструктуры. Выступление Т. В. Абанкиной выделялось необычным объектом исследования и породило длинную и интересную дискуссию. Несмотря на то, что круглый стол сильно затягивался по времени, участников было не остановить.

Об актуальной на сегодняшний день теме интеллектуальной собственности как ресурсе развития инновационной экономики рассказала А. А. Вавилова (*к. ю. н., заместитель директора Института развития образования Национального исследовательского университета — Высшей школы экономики*). Свой доклад она представила как имеющий постановочный характер и отметила, что заявленную тему невозможно осветить даже в рамках всех чтений. К результатам интеллектуальной деятельности приходится обращаться как образовательным, так и научным учреждениям, учреждениям культуры и т. д. Наиболее важные вопросы этой темы: насколько правомерно использование того или иного ресурса и как распоряжаться исключительными правами. По мнению автора, здесь возникает проблема выбора: либо вести свою работу, либо соблюдать права интеллектуальной собственности. Распространение электронных материалов сопряжено с вопросами прав собственности, поэтому, например, в библиотеках ограничивают право копирования материалов, предоставляют доступ только в своих стенах. Принятый 2 августа 2009 г. Федеральный закон № 217-ФЗ<sup>3</sup>, с одной стороны, регулирует управление интеллектуальной собственностью, с другой — влечет за собой проблемы с законодательством о бухгалтерском учете, налоговым законодательством. Кроме того, вопросы охраны интеллектуальной собственности в России интересны скорее не авторам, а организациям, работающим с конечными продуктами, — издательствам, звукозаписывающим компаниям и пр., что придает дополнительную специфику проблеме защиты авторских прав.

### **Круглый стол «Современные проблемы управления образованием»**

Последний круглый стол в рамках конференции провел С. И. Заир-Бек, который отметил, что вместе со своей командой начинал заниматься проблемами управления образованием вместе с Е. Ф. Сабуровым. Любые управленческие технологии, по его мнению, разрабатываются в рамках двух логик: выравнивания и прогресса. Мы перенимаем западные стратегии, но по сути не имеем действенных инструментов в рамках даже существующих стратегий.

Н. А. Родина (*к. э. н., сотрудник Федерального института развития образования*) поделилась результатами мониторинга моделей управления образованием ФИРО в докладе «Программно-целевой подход к управлению образованием: существующее положение и поиск подходов к учету

<sup>3</sup> Федеральный закон от 2 августа 2009 г. № 217-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам создания бюджетными научными и образовательными учреждениями хозяйственных обществ в целях практического применения (внедрения) результатов интеллектуальной деятельности»

системных эффектов к принятию управленческих решений». Цели реализации программ стандартны и априори понятны, стратегии регионов выстраиваются по аналогии с федеральными программами. В итоге в региональных программах становится все больше целевых показателей, часть из которых применяется для одних и тех же задач. Однако по некоторым задачам показатели не установлены, а имеющиеся — не структурированы по целям и задачам региональных целевых программ. Таким образом, в ряде регионов невозможно оценить эффективность реализации целевых программ.

Дискуссию продолжила И. В. Абанкина, отметившая, что для многих регионов целевые программы являются лишь «бантиком, а не чем-то действенным». Однако ее коллега Т. В. Абанкина возразила: уровень квалификации региональных представителей недостаточен для разработки программ для каждого отдельного региона — «своя» программа неизбежно окажется хуже «типовой». По мнению К. В. Зиньковского, установленный сейчас общий уровень показателей, единый для всех регионов, позволяет выявлять те регионы, где целевые программы оказываются неэффективными. Хотя, пессимистично заметил К. В. Зиньковский, едва ли следует надеяться на оперативное решение обнаруженных таким образом проблем.

С. С. Славин (*аспирант, Государственный университет — Высшая школа экономики*) представил ряд методологических разработок в сфере образования. Во-первых, он предложил модель оценки доступности качественного образования, протестированную на 10 муниципалитетах Псковской и Самарской областей. Во-вторых, оценил структуру стоимости труда учителей как результат овладения компетентностями. В-третьих, на основе этой же методики, опирающейся на оценку производственной функции, рассмотрел опционы на повышение человеческого капитала. В качестве гипотезы выдвинуто предположение, что, зная предпочтения, мы можем влиять на выбор человека. Представленная методика в дальнейшем требует более глубокой проработки и тестирования, она позволяет оценивать реальное экономическое поведение людей, а следовательно, есть возможность на него повлиять.

Обсуждение вопросов об оценке выполнения программ и их конечной эффективности в системе образования было дополнено докладом П. В. Деркачева (*к. э. н., сотрудник Федерального института развития образования*). Он остановился на оценке эффективности приоритетного национального проекта «Образование» (2007–2008 гг.). Докладчик использовал модель оценки эффективности и результативности, а также модель принятия управленческих решений. Результаты экспертизы показали, что в целом по Российской Федерации мероприятия и направления приоритетного национального проекта «Образование» были реализованы на высоком уровне. Из наиболее успешных мероприятий можно выделить развитие технической основы современных информационных образовательных технологий, а также предоставление грантов талантливой молодежи.

Круглые столы в Институте развития образования Национального исследовательского университета — Высшей школы экономики, как заме-

тила И. В. Абанкина, получились «в стиле Сабурова». И молодые, и опытные ученые продемонстрировали результаты своей исследовательской деятельности по вопросам, которыми занимался Е. Ф. Сабуров большую часть своей жизни, в некоторых случаях совместно с выступающими на конференции. Обсуждения возникающих проблем велись очень активно и позволили участникам круглых столов и сессии поделиться своими мнениями и получить материал для дальнейшей работы по выбранным направлениям.