

*А.В. Тихомиров, кандидат медицинских наук*

*главный редактор журнала «Главный врач: хозяйство и право»*

## Пути реформы организации образования<sup>1</sup>

Как и вся социальная сфера, образование пребывает в ожидании изменений, ведущих к реформе отрасли. Проблема состоит в необходимости адаптации отрасли к политическим, экономическим и юридическим реалиям современной России.

Социальная сфера осталась анклавом социалистической организации в капиталистическом окружении действительности. При товарной организации общества сохранение нетоварной организации социальной сферы, обслуживающей потребности общества, порождает теневой оборот там, где должна существовать легальная экономика. Приоритетные национальные проекты не исправляют порочность отжившего механизма остаточного благодеяния государства в пользу общества. Нужна реформа социальной сферы, в том числе образования, на инновационной основе.

Основная проблема образования, как культуры, здравоохранения и т. д. - в имущественных отношениях. Они опосредуют принадлежность и переход права на те или иные ценностные блага (в том числе в порядке товарообмена). Эти отношения подразделяются по форме результата порождающей их деятельности. Публичные образования, благотворительные организации и по общему правилу потребительские объединения осуществляют деятельность с результатом, не имеющим товарной формы. Товаропроизводители, предлагающие вовне ту или иную продукцию, осуществляют деятельность, результат которой имеет форму товара.

Повсеместно в мире любая деятельность с результатом в форме товара имеет содержательную и экономическую стороны. Для осуществления любой подобной деятельности, в том числе в области образования, культуры, здравоохранения и т. д., эти стороны равноценны: одинаково в отсутс-

<sup>1</sup> По материалам публикаций автора в журнале «Главный врач: хозяйство и право» и монографии «Социально ориентированная рыночная реформа здравоохранения» (М., 2007).

твие полезного содержания и без экономического определения результат этой деятельности не станет товаром.

Имущественные отношения в социальной сфере складываются иначе, чем в промышленности, строительстве, торговле и т. д. В отличие от этих производственных отраслей экономики отрасли социальной сферы традиционно считаются непроизводственными и представлены бюджетными учреждениями. Нигде в мире (кроме стран СНГ) не существует бюджетных учреждений (образования, культуры, здравоохранения и т. д.) как организаций, основанных на несобственном - государственном - имуществе. Нигде нет проблемы имущественной принадлежности организаций, осуществляющих товарную деятельность в образовании, культуре, здравоохранении и т. д. (товаропроизводителей); повсеместно они частные, и различия между ними состоят лишь в том, являются ли они коммерческими (profitable) или некоммерческими (non-profitable). Повсюду стоит проблема финансирования деятельности товаропроизводителей.

У нас проблема финансирования товаропроизводителей дополняется проблемой их имущественной принадлежности в качестве бюджетных учреждений. Эти учреждения принадлежат тому, кто оплачивает их деятельность, - публичному субъекту, т. е. государству? Можно ли что-либо купить у самого себя и оплатить покупку самому себе? Очевидно, нет. Но в России это возможно: деятельность принадлежащих государству бюджетных учреждений и оплачивается из государственной казны. Тем самым происходит круговорот средств казны в пределах принадлежности государственного имущества, т. е. без перехода права. Отсутствует товарообмен, т. е. обмен встречными предоставлениями, право на каждое из которых переходит к контрагенту по договору: один поступается товаром, получая в собственность деньги, а другой, получая в собственность товар, поступается деньгами.

Болонская система образования обнажила другую проблему, у нас напрямую связанную с имущественными отношениями: гражданин (учащийся, студент, слушатель и т. д.) никак не участвует в отношениях оплаты государством оказываемых ему образовательных услуг. К этому круговороту государственных средств между казной - транзитом через бюджетные учреждения - и казной гражданин как выгодоприобретатель оказался непричастен. Однако, ни на что в этих отношениях не влияя, он оказался всецело от них зависим: учащийся, студент, слушатель не может выбирать

<sup>1</sup> В существующей отечественной действительности местное самоуправление - декларативная фикция, поскольку всецело зависит от государственной казны.

учебное заведение, если его образование оплачивается из государственной казны и предоставляется в принадлежащем государству образовательном учреждении<sup>1</sup>.

Таким образом, корень всех проблем социальной сферы - это бюджетные учреждения. Чтобы стал возможен товарообмен (т.е. переход права на производимую продукцию - образовательные услуги) в социальной сфере, притом что за государством сохранились бы функции плательщика в пользу граждан, нужно, чтобы учебные заведения имели другую, отличную от публичной, форму собственности. Однако оказалось, что еще большую проблему представляет их преобразование в форму частных организаций. По общему правилу такая их реорганизация связана с приватизацией государственного имущества, на котором они основаны. Но нигде в мире нет опыта приватизации бюджетных учреждений социальной сферы за полным отсутствием таковых.

Кроме того, если государство, помимо выполнения регулятивных функций, сводит свое участие в образовании к функциям его финансирования, возникает проблема оптимизаций затрат на оплату образовательных услуг. Рынок выполняет функции общественного воспроизводства, и образовательный рынок не исключение. Это означает, что цены, в том числе на образовательные услуги, определяет спрос. Если государство платит за них не по рыночным ценам, это порождает теневой оборот. А оплата образовательных услуг по рыночным ценам в условиях высокого спроса обуславливает высокие расходы государственной казны.

Отсюда вытекает проблема минимизации расходов государственной казны на образование. Другого выхода, кроме влияния на себестоимость образовательных услуг, у государства нет. Следовательно, нужны механизмы такого влияния. Они определяются расходами товаропроизводителей, осуществляющих образовательную деятельность. Наибольшую часть таких расходов составляют затраты на аренду средств производства (помещений, оборудования, аппаратуры и т. д.) и на выплату налогов. Тем самым, снижая такие виды затраты товаропроизводителей, осуществляющих образовательную деятельность, государство получает рычаг влияния рыночными методами на себестоимость образовательных услуг, а потому и на их цену, оплачиваемую из казны.

Существенно, что отрасли социальной сферы обладают значимой спецификой, притом что все они имеют единое общее: экономическая деятель-

<sup>1</sup> При определенных условиях за него этот выбор может делать само учреждение в порядке межвузовского, в том числе международного, обмена.

ность в каждой из них имеет прямой, а не опосредованный (через налогообложение, как вовне социальной сферы) социальный эффект. Собственно, это и отличает деятельность товаропроизводителей в социальной сфере и в таких традиционных отраслях экономики, как промышленность, строительство, торговля и т. д. Более того, товарообмен в социальной сфере просто не может осуществляться по ценам недвижимости, автомобилей и других дорогостоящих покупок, притом что средства производства (оборудование, аппаратура и т. д.) в ней стоят не меньше, чем в промышленности, строительстве, торговле и т. д. К тому же эти средства производства теряют ликвидность в силу высоких темпов научно-технического прогресса практически сразу после приобретения, а ликвидность производимой продукции (услуг) переменчива и неравномерна, чтобы обеспечивать высокие и постоянные доходы, из-за чего товаропроизводители в социальной сфере вынуждены пребывать в малых формах предпринимательства. Это означает, что товарообмен в социальной сфере нуждается в протекционистской политике государства.

Политике государства в социальной сфере еще предстоит сложиться, поскольку в настоящее время государство не определило свое отношение к товаропроизводителю в социальной сфере так, как это давно существует в традиционных отраслях экономики. Но в отличие от них социальная сфера нуждается в системности, которую до настоящего времени обеспечивала сеть бюджетных учреждений. Системность отраслей социальной сферы, обусловленная тем, что она ориентирована исключительно на удовлетворение потребительских нужд, позволяет государству обеспечивать территориальную инфраструктуру сферы общественного воспроизводства в условиях шаговой доступности для потребителя. Если в традиционных отраслях экономики нет необходимости стимулировать развитие потребительского сектора в силу существования мощных механизмов саморегулирования рынка, то в социальной сфере из-за необходимости постоянной доступности для потребителя на фоне нестабильной ликвидности услуг для товаропроизводителя именно государству надлежит сделать привлекательными для него контакты с потребителем, в том числе и там, где предложение недостаточно для удовлетворения существующего спроса. Тем самым протекционистская политика государства в отношении товаропроизводителей в социальной сфере должна быть направлена прежде всего на развитие инфраструктуры сферы общественного воспроизводства и на создание механизмов привлечения товаропроизводителя.

Наряду с этим нужно, чтобы гражданин оказался в центре механизма оплаты государством оказываемых ему образовательных услуг. Гражданин должен голосовать государственным рублем за свой выбор учебного заведения: именно это порождает конкуренцию за гражданина между товаропроизводителями, осуществляющими образовательную деятельность. Для этого он должен быть интегрирован в платежный механизм в качестве распорядителя тех средств казны, которые государство выделило на его образование. До настоящего времени это функция должностных лиц органов управления образованием, а выделение указанных средств подчиняется правилам бюджетного, а не гражданского законодательства. Это означает, что учебное заведение получает оплату не только не через гражданина (не говоря о том, что и не по рыночным ценам, а по административным нормативам), но и не тогда, когда ожидает этого (по факту отпуска товара - образовательных услуг). Следовательно, нужен механизм не бюджетных, а банковских расчетов с товаропроизводителями, осуществляющими образовательную деятельность.

Необходима индустриальная трансформация образования, как и всей социальной сферы, при которой нормализуются и заработают механизмы товарообмена так, как они работают в традиционных отраслях экономики, но с учетом социальной специфики и связанности прямым социальным эффектом.

Преобразование бюджетных учреждений социальной сферы в формы частных организаций как ключевая проблема реформы не должно сопровождаться приватизацией государственного имущества, на котором они основаны, - обратное означает утрату системности отраслей социальной сферы. Опыт предшествующей приватизации в промышленности, строительстве, торговле и т. д. известен и до сих пор вызывает социальный протест. А повторение такого опыта в социальной сфере чревато социальным взрывом. Сохранение имущества (прежде всего объектов недвижимости) в публичной собственности позволяет в первую очередь сохранить отраслевую системность на основе создания отраслевой сети объектов социальной сферы и преемственность ее институтов на инновационной основе.

Для целей бесприватизационного преобразования бюджетных учреждений необходимо отделить судьбу субъекта и объекта в этой процедуре. Перед преобразованием у бюджетных учреждений достаточно изъять имущество, на котором они основаны. Это имущество остается в публичной собственности, выходя из принадлежности подлежащих преобразованию бюджетных учреждений, и предназначается в последующем для

сдачи в аренду товаропроизводителям, осуществляющим деятельность в социальной сфере. Судьба преобразуемых бюджетных учреждений после изъятия публичного имущества, на котором они основаны, вполне автономна: их достаточно наделить денежными средствами, необходимыми для создания уставного капитала, чтобы они смогли облечься в выбранную организационно-правовую форму. Такой может быть форма коммерческих и некоммерческих организаций. Вполне возможно в этой процедуре на базе одного преобразуемого бюджетного учреждения создание нескольких новых организаций. Подобные организации в дальнейшем становятся такими же, как те, которые изначально созданы основанными на собственном имуществе.

Сохранение имущества преобразованных бюджетных учреждений (прежде всего объектов недвижимости) в публичной собственности позволяет не только сохранить системность отраслей социальной сферы на инновационной основе (поскольку традиционно системообразующими для нее были субъекты - бюджетные учреждения), но и создать часть имущественной базы механизма управления себестоимостью услуг, оплачиваемых из казны. Проблема преобразования образовательных учреждений в формы частных организаций напрямую связана с проблемой Минимизации расходов государственной казны на образование. Наличие в публичной собственности сети объектов социальной сферы позволяет передавать их в аренду на условиях фиксированной низкой арендной платы. Другую часть имущественной базы этого механизма составляют компенсации. Понимая, что социальная сфера - не для пополнения казны, государство может снижать налоги товаропроизводителям, осуществляющим деятельность в области образования, культуры, здравоохранения и т.д.,

Чтобы поставить гражданина в центр платежных отношений государства с товаропроизводителями, осуществляющими деятельность в области образования, культуры, здравоохранения и т. д., достаточно наделить его персональным платежным документом (банковской картой), посредством которого он как выгодоприобретатель смог бы расплачиваться за оказываемые ему и оплачиваемые из государственной казны услуги. А для ведения расчетов государственной казны с товаропроизводителями по персональным платежным документам граждан достаточно ее активы, предназначенные для платежей в пользу граждан, держать не в казначействе, как для производства платежей в пользу государства» а в специально для этого созданном на правах «золотой акции» банке.

Подобная индустриальная трансформация социальной сферы как социально ориентированная рыночная реформа в каждой из ее отраслей способна нереволюционными, но радикальными мерами восстановить их работоспособность и возможность развития на перспективу. В результате индустриальной трансформации образование получит мощный импульс для расцвета инноваций образовательного процесса и для экономического совершенствования образовательной системы.