

ЛЬГОТЫ КАК ИНСТРУМЕНТ СОЦИАЛЬНОЙ ПОЛИТИКИ В ОБРАЗОВАНИИ

Раскрыто использование льгот как инструмента социальной политики в образовании, дана характеристика существующей системы социальных льгот в сфере образования, доступность и бесплатность образования представлены как социальные льготы со стороны государства, разновидность инвестиций в человеческий капитал на уровне государства, обоснована необходимость создания четкого механизма реализации права государства на получение отдачи от инвестиций в человеческий капитал.

Социальная политика представляет собой систему регулирования социально-трудовых отношений, которая может быть классифицирована по фазам общественного воспроизводства, по сферам социально-экономической системы, по уровням ее осуществления, а также в зависимости от ее субъектов. Важнейшим элементом социальной политики является политика, проводимая в сфере образования на различных уровнях. Субъектами этой политики выступают государственные органы управления не только на уровне федерации, но и на уровне субъектов федерации, а также образовательные учреждения и организации. К субъектам социальной политики в сфере образования могут быть отнесены все граждане страны, ведь так или иначе эта политика затрагивает интересы всего населения, каждый человек вступает в социально-трудовые отношения с образовательными учреждениями в связи с получением общего или профессионального образования, является не только объектом воздействия, но и активным субъектом, принимающим решения.

Актуальность проблемы образования в современный период обусловлена проводимым реформированием сферы образования, импульс которому был дан в 1999 году в ежегодном послании Президента РФ Федеральному Собранию, а также в связи с обсуждением приоритетных направлений и стратегии развития образования Российской Федерации до 2010 года. В послании Президента в числе приоритетных установок в сфере образования названы доступность образования для каждого человека, повышение качества и мобильности образования. Инструментом социальной политики, используемым для достижения доступности образования, выступает *система социальных льгот*.

Самой существенной и значимой льготой, которая предоставляется государством в сфере образования гражданам, является бесплатность образования. Доступность и бесплатность образования относились к сильным сторонам

отечественной системы образования (следует отметить, что уровень стипендиального обеспечения в советском обществе создавал возможность получения высшего образования для детей даже из малообеспеченных семей). Образование относится к числу таких общественных благ, в производстве и потреблении которых заинтересовано все общество. Поэтому государство призвано гарантировать возможность пользования этим благом каждому члену общества путем установления обязательности и бесплатности.

Как подсистема более общей экономической системы система образования выполняет не только присущую ей функцию формирования и воспроизводства квалифицированной рабочей силы, но и функцию социализации, становления и развития человека. Образование обеспечивает социальное, интеллектуальное, культурное и нравственное развитие личности, что само по себе дает значительный положительный эффект для общества в целом, выражающийся в обеспечении социальной стабильности общества и конкурентоспособности российской экономики, развитии институтов гражданского общества. Высокий уровень образованности населения является залогом перехода от сырьевой модели экономического роста к росту, опирающемуся на новые знания, инновационную деятельность, производство и использование новых технологий.

В смысловом выражении льготы в образовании могут быть двух видов: по оплате и по знаниям. Смысл льготы по знаниям заключается в снижении уровня требований к знаниям, способностям, навыкам относительно некоторого установленного уровня. Льготы по знаниям могут представляться как при поступлении в профессиональные образовательные учреждения, так и при обучении. Основной (наиболее распространенной) разновидностью льгот по знанию была (и остается) льгота при поступлении в вуз. Социальный смысл этой льготы

заключается в неодинаковости условий и возможностей базовой подготовки к образованию различных социальных категорий граждан. Отсутствие данной льготы повлекло бы за собой серьезное ограничение или фактическое лишение возможности получения высшего образования для категорий граждан, уровень подготовки и знаний которых неконкурентоспособен по отношению к другим категориям. Таковыми категориями граждан традиционно являются: дети-сироты, дети, оставшиеся без попечения родителей, инвалиды первой и второй групп.

В Советском Союзе к льготным категориям относились также дети из многодетных семей, военнослужащие, уволенные в запас, национальные меньшинства, жители «бесперспективных» деревень, рабочие и т. д. Разумность данной льготы обосновывалась тем, что среди данных социальных категорий также несомненно имеются одаренные люди, способности которых просто не получили развития в имевшей место социальной ситуации их воспитания и образования. Располагая значительно меньшим в сравнении с успешными сверстниками интеллектуальным багажом, они, тем не менее, сохраняли потенциальную возможность в выравнивании и равной конкуренции в дальнейшем. При отсутствии данной системы льгот имели бы место социальная несправедливость и неэффективное использование трудовых ресурсов. Лица, заведомо не способные к обучению, но поступившие в вуз благодаря данной льготе, все равно не могли продолжать обучение и оставляли вуз.

Согласно пункту 3 статьи 16 Закона РФ «Об образовании» от 10 июля 1992 г. №3266-1 с последующими изменениями, в том числе внесенными и Федеральным законом от 22 августа 2004 г. №122-ФЗ, *вне конкурса* при условии успешной сдачи вступительных экзаменов в государственные образовательные учреждения среднего профессионального и высшего профессионального образования принимаются: дети-сироты и дети, оставшиеся без попечения родителей; дети-инвалиды, инвалиды I и II групп; граждане в возрасте до 20 лет, имеющие только одного родителя – инвалида I группы, если среднедушевой доход семьи ниже величины прожиточного минимума, установленного в соответствующем субъекте Российской Федерации; граждане, уволенные с военной службы и поступающие в соответствующие образова-

тельные учреждения на основании рекомендаций командиров воинских частей, участники боевых действий и инвалиды боевых действий.

Согласно Закону РФ от 21 июля 1993 г. №5481-1 военнослужащие, выполнявшие задачи в условиях вооруженного конфликта немеждународного характера в Чеченской Республике, проходившие военную службу по призыву, принимаются в военные образовательные учреждения *без вступительных экзаменов*, а в гражданские образовательные учреждения профессионального образования – *вне конкурса*. Установление этой льготы способствует адаптации данной категории населения к нормальным условиям мирной жизни.

Льготные условия поступления предоставляются также победителям и призерам заключительного этапа Всероссийской олимпиады школьников и членам сборных команд Российской Федерации, участвовавших в международных олимпиадах по общеобразовательным предметам и сформированных в порядке, определяемом Правительством Российской Федерации. Эти категории абитуриентов принимаются без вступительных испытаний в государственные образовательные учреждения среднего профессионального и высшего профессионального образования для обучения по направлениям подготовки (специальностям), соответствующим профилю олимпиады [1, статья 16. П. 3]. Государство оказывает содействие в получении образования также гражданам, проявившим выдающиеся способности, в том числе посредством предоставления им специальных государственных стипендий, включая стипендии для обучения за рубежом [1, статья 5. П. 7]. Льготы при поступлении в вуз могут устанавливаться и самими вузами. Так, в этом году в качестве эксперимента школьники – победители региональных олимпиад получили возможность поступить в МГУ им. М.В. Ломоносова на льготных условиях: профильные экзамены засчитываются по высшему баллу, а по остальным дисциплинам проводились испытания. Тем самым создаются возможности получения профессионального образования наиболее одаренным школьникам и студентам, проявившим выдающиеся способности.

Введение платного образования с зачислением на основании собеседования можно рассматривать как возможность приобретения за деньги льготы по знаниям при поступлении, а зачастую и при обучении.

Что касается льгот по оплате, в условиях коммерциализации образования и наличия обучения на компенсационной основе возможность получения бесплатного образования является самой существенной льготой этого вида. Таким образом, лица, имеющие законодательно закрепленные льготы по знаниям, при условии наличия финансируемых государством (бюджетами различных уровней) бюджетных мест автоматически получают и льготу по оплате. Оставшиеся бюджетные (а по сути льготные) места должны распределяться на конкурсной основе среди абитуриентов, сдавших вступительные экзамены, на одинаковых условиях. То есть имеет место распределение льгот на конкурсной основе.

Результаты анализа собранной в ходе мониторинга экономики образования, осуществленного Государственным университетом – Высшей школой экономики, социологической информации об образовательных и экономических стратегиях семей на рынке высшего профессионального образования свидетельствуют о том, что приобретение высококачественного образования на платной основе оказывается недоступным для подавляющего большинства российских граждан [2, с. 50]. В условиях, когда многие граждане России живут на грани бедности, платность образования лишает возможности его получения.

Предоставление льгот в системе образования можно рассматривать как разновидность инвестиций в человеческий капитал на уровне государства. Если посмотреть на существующие в настоящее время системы социальной защиты населения в экономически развитых странах, то окажется, что государственная система программ, пособий и льгот помогает людям удовлетворить те социальные, экономические, образовательные и медицинские потребности, которые являются фундаментальными для поддержания стабильности общества и формирования человеческого капитала. Получение бесплатного образования и здравоохранения можно рассматривать как социальные льготы, которые предоставляет государство с целью формирования человеческого капитала данного общества. То есть это – инвестиции в человеческий капитал со стороны государства. Они могут предоставляться на разных уровнях, и в зависимости от уровня их предоставления формируются различные отношения собственности на человеческий капитал.

Расходы на формирование человеческого капитала напрямую связаны с отношениями собственности на рабочую силу, определяющими, кто может распоряжаться рабочей силой и получать выгоды от тех качеств, которые сформировались в результате инвестирования. Данный тезис имеет непосредственный выход на практику, примером чего может служить проблема трудоустройства выпускников профессиональных учебных заведений. Существовавшая в нашей стране система обязательного распределения выпускников, предписывающая необходимость в течение определенного периода времени работать по направлению, способствовала обеспечению экономики трудовыми ресурсами и в какой-то степени компенсировала затраты государства на подготовку квалифицированных кадров, позволяла получать отдачу от инвестиций в образование. Здесь государство реально реализовывало свои права как инвестора и собственника человеческого капитала. Переход к рыночным отношениям в сфере образования выражается во все возрастающей коммерциализации образования, сокращении расходов государственного бюджета на образование, но тем не менее государство остается основным инвестором сферы образования и должно иметь четкий механизм реализации своего права на получение отдачи от инвестиций в человеческий капитал. Это касается и миграции российских высококвалифицированных специалистов и ученых за границу, в результате чего происходит сокращение имеющегося в стране человеческого капитала, что обуславливает необходимость регулирования миграционных процессов, реализации отношений государственной собственности на рабочую силу, разновидностью которой является интеллектуальная собственность на способности к интеллектуальной деятельности.

В то же время нельзя признать нормальным такое положение, когда к категории низкооплачиваемых работников относятся работники бюджетных отраслей (культуры, образования, науки, здравоохранения), т. е. работники, составляющие интеллектуальный потенциал нации (по последним данным, средняя начисленная заработная плата в образовании составляет 43% от средней начисленной заработной платы в промышленности и 53% от средней заработной платы в экономике [3, с. 15]). Недофинансирование бюджетных отраслей приводит к миграции из них кадров в другие сферы экономики, к утрате

привлекательности труда преподавателя, врача, работника культуры, к устареванию материально-технической базы этой сферы. В свою очередь это обуславливает снижение качества формирования человеческого капитала, понижение мотивации и производительности труда, а также обуславливает высокие социальные расходы государства. Тем самым подрывается возможность экономического роста, так как главным источником экономического прогресса в условиях перехода к информационному обществу является концентрация образовательного потенциала и использование энергии интеллектуального капитала. Эффективное разрешение системы противоречий, лежащих в основе неэффективного использования человеческих ресурсов, предполагает усиление взаимосвязи инвестиций в человеческий капитал с ростом доходов индивидов.

Уменьшение финансирования системы образования затрагивает интересы не только обучающихся, но и обучающихся, то есть образовательных учреждений. Интересы образовательных учреждений достаточно противоречивы. Государственные образовательные учреждения, выполняя заказ государства, представляют и реализуют государственные интересы. В то же время коллективы образовательных учреждений преследуют и свои корпоративные интересы – обеспечить воспроизводство и развитие рабочей силы своего коллектива, дать возможность творческого, профессионального роста. Недостаточное финансирование учреждений образования не позволяет на должном уровне обеспечить качество образования, внедрение инновационных технологий. Низкий уровень оплаты труда преподавателей вынуждает многих из них совмещать основную работу с занятостью в других структурах (и не всегда образовательного типа). Происходит увеличение учебной нагрузки преподавателей. Уровень оплаты труда учебно-вспомогательного персонала учреждений образования находится ниже прожиточного минимума, в связи с чем возникает проблема комплектования штатов этого персонала и эффективности их труда. В этих условиях введение платности образования отчасти восполняет дефицит бюджетного финансирования, обеспечивает выживание учреждений образования, но не обеспечивает повышение качества образования. Коммерциализация системы образования как средство разрешения противоречий ставит под угрозу выпол-

нение этой системой присущих ей функций и создает угрозу экономической стабильности и безопасности страны.

В качестве льгот педагогическим работникам образовательных учреждений законодательством Российской Федерации (статья 55 Закона об образовании в РФ) установлено право на получение пенсии за выслугу лет до достижения ими пенсионного возраста, на бесплатную жилую площадь с отоплением и освещением в сельской местности, рабочих поселках (поселках городского типа), на первоочередное предоставление жилой площади. Однако в соответствии с дополнением, сделанным Федеральным законом от 22 августа 2004 г. №122-ФЗ, размер, условия и порядок возмещения расходов, связанных с предоставлением указанных мер социальной поддержки, устанавливаются законодательными актами субъектов Российской Федерации. Смысл дополнения сводится к тому, что, во-первых, в новом наименовании статьи 55 «Права работников образовательных учреждений и меры их социальной поддержки» слова «их социальные гарантии и льготы» заменены словами «и меры их социальной поддержки», то есть федеральный уровень не гарантирует предоставления данных льгот работникам образовательных учреждений (даже само слово «льготы» изъято из закона), а во-вторых, переносит социальную поддержку педагогических работников на уровень регионов, что делает реализацию этих пунктов закона в условиях существования дотационных регионов весьма проблематичной. В системе общего образования наблюдается выраженная дифференциация удельных расходов по субъектам Российской Федерации: расходы на общее образование в консолидированных бюджетах субъектов РФ в расчете на 1 учащегося в 2003 году имели уровень дифференциации 13,3; при среднем значении по субъектам РФ, равном 12,0 тыс. руб., минимальное значение составляло 6,8 тыс. руб., а максимальное – 90,4 тыс. руб. [3, с. 15].

При рассмотрении проблем высшего образования в последнее время используется аргумент, состоящий в том, что в последнее десятилетие произошло интенсивное увеличение количества студентов и числа вузов в России. В этом аспекте представляют интерес международные сопоставления по численности студентов на 1000 населения. В 2000 году эта численность в России составляла 50, что превышает значения всех европейских стран, кроме Фин-

ляндии. Однако в США уже в 1980 году количество студентов на 1000 населения составляло 53. Отсюда можно сделать вывод о достаточной, но не избыточной развитости российской системы образования. Однако, если посмотреть на уровень государственных расходов на образование, то они в России оказываются ниже всех европейских государств: в России в процентах к ВВП они составляли в 2003 году 3,6%, тогда как в Германии – 4,5%, во Франции – 5,8%, в Швеции – 6,5%, в США – 4,5%, в Латвии – 5,9%, в Белоруссии – 6,5% [4, с. 498]. Если в 1995 году на образование направлялось 44,5% расходов бюджетной системы, выделяемых на социально-культурные мероприятия, то в 2003 году – только 40,5% [5, с. 28; 6, с. 33]. Низкий уровень бюджетного финансирования на образование в России отмечается и при разработке стратегии Российской Федерации в области развития образования: расходы на профессиональное образование в расчете на 1 обучающегося (по паритету покупательной способности в долл. США) в России ниже, чем в таких странах ОЭСР, как не только США, Дания, Германия, но и Венгрия и Польша [7, с. 16].

Недостаточное финансирование учреждений образования не позволяет на должном уровне обеспечить качество образования и вузовской науки и является главной причиной неудовлетворительного состояния сферы образования, что проявляется в миграции из высшей школы лучших, наиболее подготовленных кадров в другие сферы экономики, в утрате привлекательности научно-педагогического труда, в устаревании учебно-методического фундамента системы об-

разования, а также ее материально-технической базы. Тем самым подрывается возможность обеспечения экономического роста, так как главным источником экономического прогресса в условиях перехода к информационному обществу является концентрация образовательного потенциала и использование энергии интеллектуального капитала. Между тем по уровню образования Россия относилась к числу наиболее развитых стран мира, о чем свидетельствует показатель индекса уровня образования. К сожалению, в последнее десятилетие произошло снижение этого показателя, но при том запасе прочности, который был накоплен отечественной школой, Россия еще относится к группе стран со средним уровнем развития человеческого потенциала.

Бесплатность и доступность образования как самая существенная льгота государства в сфере образования, как принципы организации системы образования были реализованы в советской экономической системе. И их следует сохранять, это положительное достижение советского этапа развития, разрушение которого может грозить потерей устойчивости системы образования. И именно ориентация на сохранение достижений предшествующего специфического качественного состояния должна определять направленность социальной политики в сфере образования. В процессе рыночных преобразований недопустимо разрушать то положительное предшествующего этапа, которое стало основой для дальнейшего прогрессивного развития и соответствует общемировым тенденциям развития.

Список использованной литературы:

1. Закон РФ от 10 июля 1992 г. №3266-1 «Об образовании» (с изменениями от 24 декабря 1993 г., 13 января 1996 г., 16 ноября 1997 г., 20 июля, 7 августа, 27 декабря 2000 г., 30 декабря 2001 г., 13 февраля, 21 марта, 25 июня, 25 июля, 24 декабря 2002 г., 10 января, 7 июля, 8, 23 декабря 2003 г., 5 марта, 30 июня, 20 июля, 22 августа, 29 декабря 2004 г.).
2. Савицкая Е.В. Ценность и доступность высшего профессионального образования в России // Вопросы статистики. 2004 г. №9.
3. Стратегия Российской Федерации в области развития образования на период до 2010 г. (проект). М., 2004.
4. Социальное положение и уровень жизни населения России. 2004. Стат. сб. / Росстат. М., 2004.
5. Социальное положение и уровень жизни населения России. Стат. сб. / Госкомстат России. М., 2001.
6. Социальное положение и уровень жизни населения России. 2004. Стат. сб. / Росстат. М., 2004.
7. Стратегия Российской Федерации в области развития образования на период до 2010 г. (проект). М., 2004.