

Корф Дмитрий Владимирович

ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ ФИНАНСИРОВАНИЯ ОБРАЗОВАНИЯ В США



Диссертация на соискание ученой степени
кандидата юридических наук

Актуальность темы исследования

В Российской Федерации проводится комплексная реформа всей системы образования, включая модернизацию финансово-правового регулирования в этой сфере.

Этим объясняется необходимость провести теоретическое осмысление и систематизацию опыта и достижений зарубежных стран в сфере правового регулирования финансового обеспечения деятельности всех звеньев системы образования.

В США проблема модернизации системы образования является столь же актуальной.

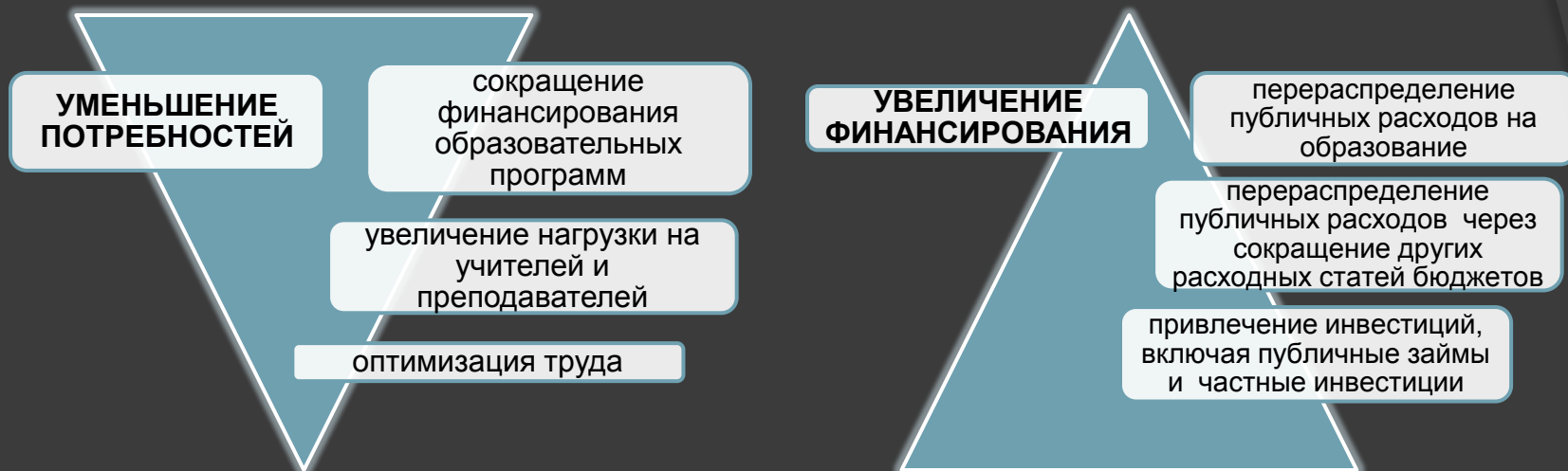
Вопросы финансирования образования тесно связаны с проблемами

- государственного управления и социальной защиты населения
- борьбы с преступностью
- культурного развития населения
- повышения научно-технического потенциала
- конкурентоспособности экономики США

Актуальность темы исследования

Основные проблемы в американском образовании так или иначе связаны с недостаточностью финансовых ресурсов.

Варианты решения проблемы нехватки финансовых ресурсов в сфере образования:



Учитывая определённые сходства в

- механизме финансирования образования
- принципах управления образовательной системой
- подходах к администрированию образовательных стандартов и учебных планов в США и России,

*изучение правового регулирования финансирования образования в США полезно и своевременно для более **полного и качественного** использования американского опыта в практике реформирования российской модели финансирования образования.*

Цели исследования

Цель исследования заключается

● в осмыслении и проведении системного анализа законодательных и иных правовых норм (включая прецедентное право), регулирующих отношения в области финансирования образования в США, а также в выявлении особенностей правового регулирования в данной сфере

Задачи исследования

Для достижения указанной цели поставлены следующие задачи:

- проанализировать нормы федерального законодательства США и законодательства отдельных штатов об образовании, показать их соотношение
- изучить правовые основы финансирования образовательных систем на местном уровне, выявить их особенности

Задачи исследования (продолжение)

- проанализировать положения федерального и регионального прецедентного права США, регулирующие публичные расходы в сфере образования
- выявить роль и место финансовых инструментов как наиболее эффективного способа воздействия федеральных властей на сферу образования США
- определить соотношение частных финансов и источников публичного финансирования сферы образования, показать влияние частных инвестиций на механизм правового регулирования финансирования образования в США
- показать степень взаимного влияния систем управления и финансирования образования в США
- исследовать организационно-правовые основы финансового контроля в сфере образования в США, выявить специфические черты и наиболее эффективные формы и методы финансово-контрольной деятельности
- раскрыть и сформулировать базовые принципы организации системы управления публичными расходами на образование в США

Объект исследования

Система общественных отношений в сфере финансирования образования в США, регулируемая нормами статутного и прецедентного права.

Предмет исследования

Объективная форма и реализация правовых основ финансирования образования в США, представленная на основе как анализа соответствующих норм законодательства и прецедентного права США, так и исследования работ американских и российских ученых по данной проблематике.

Методология исследования

комбинация методов научного познания:

ОБЩИХ:

- наблюдение
- абстрагирование
- анализ и синтез
- восхождения от абстрактного к конкретному

СПЕЦИАЛЬНЫХ:

- сравнительно-правового
- исторического
- формально-юридического
- системного
- логического
- функционального

Теоретическая основа исследования

- работы юристов (теория образовательного и финансового права, проблемы законодательства и государственного управления США) – Е. Ю. Грачевой, А. Н. Козырина, В. И. Лафитского, А. А. Мишина, В. В. Насонкина, Г. И. Никерова, М. И. Пискотина, Е. А. Ровинского, В. М. Сырых, Р. О. Халфиной, Н. И. Химичевой, М. А. Штатиной, А. А. Ялбулганова
- экономистов (общие проблемы финансирования образования, финансы зарубежных стран, экономика США в целом и экономика американского образования) – Б. Г. Болдырева, А. Ю. Давыдова, А. И. Дейкина, Я. И. Кузьминова, Л. Ф. Лебедевой, А. П. Патрона, М. А. Портного, В. Б. Супяна, В. А. Федоровича
- историков, политологов, культурологов – А. С. Ахтямова, Л. Д. Ерушкиной, Б. В. Николаева, Е. Н. Тишаковой, Н. М. Травкиной
- работы зарубежных ученых и исследователей: Дж. Ю. Стиглиц (Joseph E. Stiglitz), Милтон Фридман (Milton Fridman), Филипп Г. Кумбс (Philip H. Coombs), В. Поттер (Potter W.), Р. Шмидт (Schmidt P.), Р. Фишер (Fisher R.C.), А. Вильдавски (Wildavsky A.), Р. Вассмер (Wassmer R.W.), Дж. Колеман (Coleman J.), Дж. Ханнауэй (Hannaway J.), Дж. Гютери (Gutherie J.), Е. Кон (Cohn E.), Т.Г. Геске (Geske T.G.), Р.С. Мартин (Martin R.C.), Г.В. Мили (Miley H.W.), В. Т. Хартман (Hartman W.T.), А. Одден (Odden Alan), А. Б. Крюгер (Alan B. Krueger), Дж. Д. Ангрис (Joshua D. Angrist), Дж. Грант (Gerald Grant), К. И. Мюррэй (Christine E. Murray)

Разработанность темы исследования

- Исследование правовых основ финансирования образования в США российским исследователем, юристом проводится впервые, хотя к настоящему времени появилось немало исследований по вопросам образовательной реформы в США и России, совершенствования образовательных стандартов, управления качеством образования, экономике сферы образования, частно-государственному партнерству в образовательной сфере. Все эти исследования носят преимущественно междисциплинарный характер
- Междисциплинарные исследования создают эмпирическую базу финансово-правового исследования, проводимого на примере США и нацеленного на установление баланса интересов государства и общества в том, что касается формирования ресурсного обеспечения образовательной политики, поиска оптимального соответствия между потребностью государства и общества в высокоразвитой образовательной системе и финансовыми возможностями экономики поддерживать образовательную систему на высоком уровне. Финансовые потребности и возможности, как известно, определяются значительным количеством факторов, меняются с течением времени, приводя к необходимости совершенствования и реформирования правовых инструментов, регулирующих отношения в области финансирования образования. В этой связи опыт зарубежных стран должен быть тщательно проанализирован и систематизирован.

Положения, выносимые на защиту

- 1. Возможности использования федеральными властями инструментов правового регулирования и управления образовательными отношениями в США ограничено Конституцией США, которая относит сферу образования к компетенции штатов. В связи с этим единственным эффективным способом воздействия федеральных властей на сферу образования остаются финансовые инструменты, важнейшими из которых являются налогообложение, публичный кредит, межбюджетные трансферты и ваучерные программы.
- 2. Поскольку образование является сферой ответственности публичной власти преимущественно на уровне штатов, основной и наиболее адекватной формой экономического обеспечения деятельности образовательных учреждений и иных звеньев системы образования выступают публичные финансы, формируемые на уровне субъектов федерации. Федеральные публичные финансы, а также частные финансы играют роль субсидиарных источников финансирования, которые, тем не менее, оказывают существенное влияние на устойчивость финансового обеспечения образования.
- 3. Особенностью финансового обеспечения школьного образования выступает кооперация местных сообществ и администраций штатов. Определяющую роль в этом играют школьные округа, которые являются специальными муниципальными единицами, автономными по отношению к муниципальным органам власти общего назначения, действующим на той же территории. Эта автономность проявляется, прежде всего, в праве школьных округов самостоятельно осуществлять налоговое администрирование имущественного налога, доходы от которого почти полностью направляются на покрытие расходов школьного округа, а также в неподконтрольности фискально независимого школьного округа иным муниципальным органам, действующим на той же территории, на всех этапах бюджетного процесса.

Положения, выносимые на защиту

(продолжение)

- 4. Определение источников и объемов финансирования, поиск оптимального баланса компетенций, распределение полномочий и ответственности между федеральными, региональными и местными властями, нормирование публичных расходов определяются не столько экономическими возможностями, сколько целями и задачами образовательной политики, облеченной в соответствующие организационно-правовые формы. Приоритеты образовательной политики определяют ранжирование потребностей субъектов образовательной деятельности в условиях дефицита финансовых ресурсов.
- 5. Комплексный характер правового регулирования образовательных отношений предопределяет казуистичность, тяжеловесность и невысокий уровень систематизации нормативного массива. Законодательные нормы, регулирующие в США сферу образования, рассредоточены по трем основным разделам федеральных и региональных собраний законодательства: «Образование», «Деньги и финансы», «Налогообложение». В последнее время отчетливо наблюдается тенденция к регулированию финансовой деятельности в сфере образования преимущественно на статутном уровне в ущерб использованию прецедентного регулятора отношений, характерного для англо-саксонской правовой семьи.
- 6. Специфика механизма финансово-правового регулирования образовательных отношений в США определяется особенностями экономики и организации американского образования, которое не составляет единой системы, а распадается на самостоятельные образовательные системы субъектов федерации.

Положения, выносимые на защиту

(продолжение)

- 7. Потребности в обеспечении публичными финансовыми ресурсами школьного и университетского образования существенно различаются, что предопределяет специфику принципов и методов финансирования высшего и послевузовского образования. В отличие от школьного образования, высшее и послевузовское образование в США не является всеобщим, обязательным и бесплатным. Важнейшим источником финансирования университетов составляют частные гранты, взносы и пожертвования, а также доходы, получаемые университетами от осуществления научно-исследовательской и предпринимательской деятельности.
- 8. Финансовый контроль в сфере образования, от эффективности которого во многом зависит уровень финансово-экономического обеспечения образовательной деятельности, имеет, как и сама финансовая система США, трехуровневую структуру. На федеральном уровне осуществляются общегосударственный финансовый контроль (Главное контрольно-финансовое управление США), ведомственный финансовый контроль (Министерство финансов), а также внутриведомственный финансовый контроль (генеральный инспектор Министерства образования США). На региональном уровне органами финансового контроля, осуществляющими контрольно-ревизионную деятельность в сфере образования, являются финансовый контролер штата, специализированный контрольно-счетный и аудиторский отдел регионального министерства образования. На местном уровне институциональную основу финансового контроля в сфере образования составляют главный финансовый инспектор муниципальной единицы или специализированной муниципальной единицы – школьного округа, а также внутриведомственный контрольно-ревизионный отдел школы, включая соответствующие отделы чартерных школ.

Управление финансированием образования



Органы управления федерального уровня:

- Президент США
- Конгресс США
- Министерство Образования США
- Другие ведомства по программам повышения квалификации, переквалификации бывших военных и подобным
- Государственная финансово-контрольная служба США (финансовый контроль понимается как функция управления финансированием)

Органы управления регионального уровня:

- ⦿ Администрация штата
- ⦿ Легислатура штата
- ⦿ Профильное региональное министерство образования

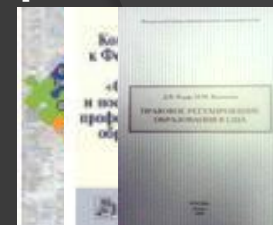
Органы управления местного уровня:

- ⦿ Совет управляющих муниципальным округом (на территории которых не действуют специализированные муниципальные органы - школьные округа)
- ⦿ Совет управляющих школьным округом
- ⦿ Администрация чартерной школы

Апробация и внедрение результатов исследования

Основные положения и выводы диссертации получили апробацию в различных формах:

- через обсуждение на заседании кафедры финансового права ГУ-ВШЭ
- через использование материалов диссертации в учебном процессе (в учебных курсах «Образовательное право» и «Финансовое право зарубежных стран» на факультете права ГУ-ВШЭ)
- через обсуждение результатов диссертационного исследования на научно-практическом семинаре Центра публично-правовых исследований
- через использование материалов диссертации в обсуждении образовательной политики зарубежных стран на заседании Государственного совета РФ «О развитии образования в Российской Федерации» 26 марта 2006 г.
- через публикацию результатов диссертации в монографиях, комментариях и научных статьях.



Изменение национальных приоритетов и федеральной образовательной политики после 20.01.2009г.

План первоочередных реформ системы финансирования и организации образования 44-го Президента США Б. Обамы



➤ *Реформа системы приоритетов федеральной образовательной политики, реализованных в Законе об образовании 2001 г. «Ни один ребёнок не останется без внимания» (No Child Left Behind Act),*

Эту инициативу Дж. Буша мл. часто иронично называли «Ни один ребёнок не останется протестированным». Вновь избранный Президент сместил акценты: ужесточение и стандартизация отчетности об академическом прогрессе больше не считается единственным средством повышения качества образования, всеобщее тестирование не решит всех проблем. Предлагается основные усилия, как организационные, так и финансовые, сосредоточить на улучшении системы оценивания академического прогресса с точки зрения лучшей подготовленности выпускников школ к поступлению в колледж. В системе отчётности акцент сделан на поощрении и стимулировании местных школьных систем к высоким показателям, в том числе посредством реформирования механизма финансово-правового регулирования, нежели на наказании тех, кто не в полной мере реализует образовательные стандарты.

Национальные приоритеты федеральной образовательной политики после 20.01.2009г.

План первоочередных реформ системы финансирования и организации образования 44-го Президента США Б. Обамы



- **Сохранение профессии учителя:** 30% молодых учителей, начавших работать по профессии, увольняются через 5 лет или раньше
- **Существенное повышение динамики роста государственных расходов на высшее образование.** За прошедшие 5 лет на высшую школу затраты возросли лишь на 40%. Задолженность выпускников вузов на момент получения диплома об окончании составляет в среднем 19000 долл. США. Если динамику расходов сохранить на том же уровне, то в период с 2001 по 2010 гг. около 2 млн. граждан, имеющих право поступить в вуз, попросту не будут этого делать, поскольку не смогут себе этого позволить. Сложная система применения налоговых скидок и большое количество заявлений, которые необходимо заполнить для их получения, привело к незнанию студентов о том, какие на самом деле у них есть возможности по финансированию собственного обучения.

Начать планируется с изменений объёмов финансирования: существенно увеличить федеральные расходы. Есть основания полагать, что политика увеличения государственных расходов на образование будет реализована, так как первое законотворческое предложение Б. Обамы на посту сенатора состояло в увеличении финансирования студенческих грантов. Однако необходимо принять во внимание другое обстоятельство: нынешний Президент США считает, что чрезмерные социальные льготы и есть нарушение гражданских прав.

План реформирования федеральной образовательной политики после 20.01.2009г.: ШКОЛЫ

Предлагаемые реформы системы общего образования К-12:

- **Удвоение госрасходов на поддержку чартерных школ**, но только в тех штатах, которые постоянно улучшают стандарты отчётности чартерных школ за общий академический прогресс, допускают федеральную поддержку таких школ и контроль, а также разработали прозрачные процедуры закрытия чартерных школ за устойчиво низкие показатели качества образовательной услуги.
- **Преподавание математики и естественных наук – национальный приоритет.** Основная задача видится в привлечении выпускников-математиков на должность учителей, в том числе рост госрасходов на увеличение их заработной платы.
- **Борьба с «выпадением» подростков из образовательного процесса в средней школе:** принятие законодательства и оказание школьным округам финансовой поддержки мероприятий по внедрению индивидуальных учебных планов, более тесному привлечению родителей, программ интенсивного обучения чтению и математике, дополнительного образования, наставничества.
- Удвоение федеральных госрасходов на программу информирования школьников о возможностях дальнейшей реализации в обществе по окончании школы (например, программу «Образовательные центры – 21 век»).
- Пропаганда вузовского образования и поддержка программ информирования молодёжи о преимуществах высшего образования. Оказать информационную поддержку молодым людям из малоимущих семей и помочь им принять решение подготовиться и поступить в колледж.
- Поддержка изучения английского языка: финансирование программ переходного билингвального обучения для тех граждан, которые изучают английский как второй язык. Ответственность школ за получение такими лицами общего образования должна быть усилена.

План реформирования федеральной образовательной политики после 20.01.2009г.:
ПЕДАГОГИЧЕСКИЕ КАДРЫ

Предлагаемые реформы по финансированию педагогических кадров:

- **Привлечение педагогических кадров:** принять программу финансирования дополнительных стипендий студентам педагогических вузов и факультетов,
- **Сохранить действующих учителей:** финансирование программ наставничества в школах, а также программ по предоставлению учителям оплаченного времени для общего планирования и участия в мероприятиях по повышению квалификации,
- **Поощрение учителей:** реализация подобных программ через советы школьных округов, особенно для учителей, выполняющих обязанности наставников. Оказание финансовой помощи советам для повышения заработной платы учителей, работающих в удалённых городках и сельских поселениях,

План реформирования федеральной образовательной политики после 20.01.2009г.: ВЫСШЕЕ ОБРАЗОВАНИЕ

Предлагаемые реформы по финансированию высшего образования

- **Введение новой налоговой скидки**, направленной то, чтобы колледжи были доступны каждому американцу. Для этого предполагается, что скидка будет полностью возмещаемой, а первые 4000 долл. США, потраченные на колледж, будут предоставлены бесплатно любому гражданину страны, в среднем на 2/3 покроют расходы на обучение в среднем вузе, а обучение в двухгодичных муниципальных колледжах предполагается сделать бесплатным, с обязательной отработкой 100 часов на муниципальной службе.
- **Упрощение процедуры подачи заявок на получение финансовой помощи:** включение в налоговую декларацию графы о том, что все личные данные могут быть использованы при получении налоговых скидок на образование и финансовой помощи на обучение. Это позволит сократить количество заполняемых форм и упростит получение адресной федеральной финансовой помощи.

БЛАГОДАРЮ ЧЛЕНОВ СОВЕТА ЗА ВНИМАНИЕ!