

ФИНАНСИРОВАНИЕ, РАЗВИТИЕ, конкурентоспособность российского образования

Алексей Васильевич Караваев,

*доцент кафедры философии, истории, политологии и права
Государственного образовательного учреждения высшего образования
Московской области «Государственный социально-гуманитарный
университет», г. Коломна*

Денис Юрьевич Ипутатов,

*студент 4 курса факультета истории, управления и сервиса
ГОУ ВО МО «ГСГУ», г. Коломна*

Конкурентоспособность российского образования

Современное состояние образовательной системы государства российского и функционирующих образовательных комплексов можно с полным основанием определить как экспериментальное, поисковое и в то же время — болезненное.

Напомним, что попытки вывода российского образования на эффективный по мировым стандартам уровень конкурентоспособности предпринимаются почти непрерывно. Хронология собы-

тий такова¹: 2005 г. — принятие решения о национальных проектах, включая проект «Образование»; 2008 г. — издание Президентом Российской Федерации (РФ) Указа № 716 «О федеральных университетах», предусматривающий

¹ *Караваев А.В.* Национальные проекты современной России, их реализация и перспективы / А.В. Караваев // Исторические чтения КГПИ. Министерство образования и науки Российской Федерации, Министерство образования Московской области, ГОУ ВПО МО «Коломенский государственный педагогический институт». — Коломна, 2008. — С. 183–194.

создание сети федеральных университетов, которая будет включать в себя от 16 до 20 учреждений высшего профессионального образования в разных регионах страны; 2009 г. — решение о конкурсном отборе программ развития университетов, в отношении которых устанавливается категория «национальный исследовательский университет», утвержденным Постановлением Правительства РФ от 13 июля 2009 г. № 550; 2013 г. — проект повышения международной конкурентоспособности российских вузов с условным названием «5–100» в рамках Указа Президента России № 599 «О мерах по реализации государственной политики в области образования и науки»; 2014 г. — Постановление Правительства РФ от 26.12.2014 № 1517 «Об утверждении Правил распределения и предоставления субсидий из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации на поощрение лучших учителей в рамках подпрограммы «Развитие дошкольного, общего и дополнительного образования детей» государственной программы Российской Федерации «Развитие образования» на 2013–2020 годы»; 2015 г. — Постановление Правительства РФ от 23 мая 2015 г. № 497 «О Федеральной целевой программе развития образования на 2016–2020 годы»; 2015 г. — приказ Министерства образования и науки № 811 от 7 августа 2015 г. о проведении конкурсного отбора образовательных организаций высшего образования на финансовое обеспечение программ развития и создания на базе образовательных организаций опорных университетов; 2015–2016 гг. — проект «Российская электронная школа»² и другие регламентирующие документы.

Финансовое обеспечение принятых и принимаемых законодательных решений ежегодно

² Караваев А.В., Баканов М.В., Титлов А.Ю. Проблема материально-технического реформирования современного российского образования в контексте его качества / Образовательное пространство детства: исторический опыт, проблемы, перспективы: Сб. науч. статей и материалов III Международной научно-практической конференции (Коломна 1–3 июня 2016 года) / Под общ. ред. О.Б. Широких. — Государственный социально-гуманитарный университет. — Коломна: ГСГУ, 2016. — 423 с.

обойдется государству в миллиарды рублей, вводятся в эксплуатацию тысячи единиц нового оборудования. Стоимость одной только программы масштабного и поэтапного вывода старых школьных зданий из эксплуатации и строительства новых школ с 2016 г. и до 2025 г. составит около трёх триллионов рублей при условии реального финансирования. Согласно планам Министерства образования и науки, в этом периоде намечено создание 6,5 миллиона мест в новых 14 тысяч школах³.

Если поверить в реалистичность указанных планов Министерства, то ежегодные затраты только по проекту новых школ составят порядка 300 млрд рублей, а строительство каждого объекта обойдётся более чем в 2 млрд рублей. Напомним, что 300 миллиардов рублей, предназначенные на новые школы, — это чуть менее половины всех бюджетных расходов на образование в стране. Одновременно Министерство образования и науки заявило о продолжении действий до 2020 г. по: масштабному переоснащению существующих школ; повышении квалификации учителей для работы в новых условиях; переходе «основной и старшей школы» на новые стандарты; осуществлению проекта «Российская электронная школа». Будут продолжаться работы по сближению университетов и региональных экономических систем, дальнейшему развитию сети научно-исследовательских университетов, запуску программы по созданию опорных региональных вузов, поддержке негосударственного сектора и региональных программ развития дополнительного образования⁴.

³ Никольская П. В правительстве нашли альтернативу госкорпорации по образованию. [Электронный ресурс] — Электрон. дан. — Режим доступа: <http://www.rbc.ru/economics/20/10/2015/5625092c9a79478212179b55>.

⁴ Общее образование в 2016 году ожидает новая программа масштабной модернизации. [Электронный ресурс] — Электрон. дан. — Режим доступа: <http://inform-24.com/3422-obschee-obrazovanie-v-2016-godu-ozhidet-novaya-programma-masshtabnoy-modernizacii.html>.

По расчётам Министерства образования и науки РФ в 2016 году планируется создать 20 опорных вузов, в 2017 году — ещё 30. Таким образом, в 2017 году должно существовать не менее 50 опорных вузов. В таких вузах будут сосредоточены лучшие учёные, преподаватели и студенты. Эти вузы будут готовить кадры для высокотехнологичных отраслей. Обязательное условие для таких вузов — объединение с другими университетами⁵.

Помимо этого ещё в 2008 г. принято решение о развитии федеральных университетов. Сеть федеральных университетов будет включать в себя от 16 до 20 учреждений высшего профессионального образования в разных регионах страны⁶.

В 2016 г. в рамках сети научно-исследовательских университетов насчитываются 29 субъектов образовательной деятельности, и их количество будет возрастать.

Между тем качественная отдача от финансовых вложений вызывает вопросы. Пока только система начального образования характеризуется как соответствующая основным передовым качественным стандартам мирового уровня. В исследовании PIRLS (оценивает уровень и качество чтения и понимания текста учащимися начальной школы), проведённом в 2011 году, Россия заняла 2-е место среди стран мира. В исследовании TIMSS (оценивает качество математического и естественнонаучного образования школьников 4-х и 8-х классов), проведённом в 2011 году, Россия вошла в десятку лучших стран. Однако с тех пор международные рейтинги нашего государства ухудшились и в этом сегменте рынка образовательных возможностей. По данным Организации экономического сотрудничества и развития (ОЭСР), Россия является одним из лидеров среди стран ОЭСР и БРИКС по доле взрослых, имеющих третичное образо-

⁵ Количество опорных университетов к 2017 году увеличится до 50. [Электронный ресурс] — Электрон. дан. — Режим доступа: <http://inform-24.com/7678-kolichestvo-opornyh-universitetov-k-2017-godu-uvlichitsya-do-50.html>

⁶ Гарант. ру. [Электронный ресурс] — Электрон. дан. — Режим доступа: <http://www.garant.ru/interview/10230/#ixzz3yXРqEBL7>.

вание (среднее специальное + высшее) — более 50 % в 2012 году⁷.

Значительно хуже обстоят дела в системе профессионального образования, в том числе в высшем образовании. К примеру, среди российских вузов в 2015 г. лишь МГУ и СПбГУ вошли в топ-100 мирового репутационного рейтинга университетов THE (Times Higher Education). В 2016 г. мировой рейтинг топ-100 пополнил ещё один отечественный вуз — Национальный исследовательский технологический университет МИСиС. Всего в 2015 — начале 2016 гг. в топ-800 по версии World University Rankings вошли 13 российских вузов. Девять российских вузов вошли в топ-200 рейтинга по качеству преподавания Round University Ranking (RUR), который создан на основе данных Thomson Reuters⁸. В июне 2016 г. три российских вуза заняли верхние строчки международного рейтинга QS «Развивающаяся Европа и Центральная Азия»: МГУ — 1-е место (сохранил позиции по сравнению с 2015 годом), Новосибирский государственный университет — 2-е место (также сохранил позиции по сравнению с 2015 годом) и Санкт-Петербургский государственный университет — 3-е место (поднялся на две позиции по сравнению с 2015 годом)⁹.

Ключевые проблемы отечественной ситуации в сфере образования — общеизвестны.

⁷ Общее образование в 2016 году ожидает новая программа масштабной модернизации. [Электронный ресурс] — Электрон. дан. — Режим доступа: <http://inform-24.com/3422-obschee-obrazovanie-v-2016-godu-ozhidet-novaya-programma-masshtabnoy-modernizacii.html>.

⁸ Девять российских вузов попали в международный рейтинг RUR по качеству преподавания. [Электронный ресурс] — Электрон. дан. — Режим доступа: <http://tass.ru/obschestvo/3182718>.

⁹ МГУ занял первое место в рейтинге вузов QS. [Электронный ресурс] — Электрон. дан. — Режим доступа: <http://izvestia.ru/news/617835>.

В рамках обозначенной темы статьи предлагается остановиться более внимательным образом на постановке лишь ряда из них:

1. Это — сравнительно низкая материально-техническая оснащённость образовательных организаций, представляющих все уровни образовательной системы страны и по-прежнему сохраняющееся недофинансирование в условиях отсутствия адекватной соразмерности между получаемыми финансовыми средствами и степенью эффективности их освоения по различным целевым направлениям профильной деятельности.

2. Это также нерешённое несоответствие между потребностями субъектов российского рынка труда и интересами, а главное, репродуктивными реальными возможностями институтов управления образовательной системы нашего государства.

3. Остаётся в подвешенном виде вопрос о содержании не только образовательных стандартов, но и о содержательной стороне, структуре и качестве учебных планов, например, для направлений и профилей подготовки в организациях высшего образования.

С этой проблемой также связаны темы несбалансированной функциональной и учебной нагрузки профессиональных кадров образовательных организаций, совершенствования учебно-методического обеспечения, а также обеспечения более свободного доступа обучающихся к современным и обновляемым по всем учебным курсам дисциплинам. К подобному кругу вопросов отнесём повышение квалификации преподавателей, учителей и дошкольных работников, которое нельзя признать результативным с точки зрения государственного курса развития страны и общества на инновационность и использование современных лидерских образовательных и научных технологий.

4. Особым по своей значимости остаётся вопрос о научной составляющей в деятельности педагогических работников, который в по-

следнее время всё с большей настойчивостью сводится к индексам цитирования и необходимости получения грантов.

Все перечисленные выше проблемы связаны с обновлением качественных оценок системы образования страны.

Приведём поясняющие данные лишь по одному важному вопросу — фундаментальной конструктивной основы для понимания сути условий, реалий и перспектив инноваций в контуре образовательной системы страны.

Во-первых, материально-техническая база отрасли «Образование» требует серьёзного обновления, несмотря на осуществление профильного национального проекта, финансовое обеспечение которого в основном завершено в 2012 г. После 2012 г. продолжено финансирование отдельных программ и подпрограмм. Среди них — «Наша новая школа», «Реализация образовательных программ профессионального образования» и другие.

По данным Министерства образования и науки России, износ основных фондов ещё в 2006 г. составлял 70%, а лабораторная база соответствовала современным требованиям всего на 12%.

В аварийном состоянии находились 4% государственных и муниципальных школ, 6,9% образовательных учреждений начального, 5,5% — среднего, 5,4% — высшего профессионального образования. В капитальном и текущем ремонте нуждались 33,4% школ, 40% учебных заведений начального профессионального образования, 22,7% — среднего профессионального образования, 20,7% — высшего профессионального образования, 15,8% — дополнительного профессионального образования.

Тяжёлое положение сложилось с учебным и производственным оборудованием в образовательных учреждениях начального профессионального образования, где доля

устаревшего оборудования превышает 35,5%, что существенно затрудняет подготовку квалифицированных рабочих кадров для современного производства¹⁰.

Государственные средства по проекту «Образование» позволили лишь частично решить проблему укрепления материально-технической базы развития образовательной отрасли. Например, в 2015 г. в рамках государственной поддержки российские колледжи и техникумы приобрели более 8 тысяч единиц современного оборудования, было создано более 10 тысяч новых ученических мест в кабинетах, лабораториях, мастерских, учебных полигонах, площадках предприятий.

В том же 2015 г. было построено 107 новых школ, что пока ещё явно недостаточно в условиях образовательного пространства Российской Федерации, в которой по-прежнему существуют очереди на поступление в общеобразовательные организации и продолжается обучение во вторую и даже третью смены.

Достигнуты определённые, неравнозначные, но в целом положительные итоги по подключению максимального количества школ к Интернету, основанию национальных университетов, формированию грантов для лучших учителей, учеников, преподавателей вузовского сегмента и учёных. Предложены меры по профессиональному образованию военнослужащих и выделению сельским школам средств транспорта.

Основной успех был достигнут по направлению информационно-технологического обеспечения и обновления ресурсной базы (закупка и сетевое, внутриорганизационное подключение новой офисной, компьютерной и проецирующей техники; создание компьютерных классов и специализированных лабораторий, в том числе их переоснащение на новые модели; формирование доступных для обучающихся учебных интернет-сервисов и предоставление им оплаченного образовательной структурой права пользования интернет-ресурсами «Знаниум», «Книгафонд» и «e-LIBRARY»; организация мультимедий-

¹⁰ Материально-техническая база в образовании. [Электронный ресурс] — Электрон. дан. — Режим доступа: http://studopedia.ru/5_18001_vnebyudzhethnie-istochniki_finansirovaniya-obrazovatelnih-uchrezhdeniy.html.

ных конференц-залов, электронных библиотек, читальных залов с подключёнными электронными ресурсами, персонализированных сайтов субъектов образовательной деятельности и внутриорганизационных сайтов с учётом существования структурных единиц).

Очевидно, что данные масштабные действия, направленные на повышение качества образовательного процесса, всё ещё остаются стартовыми и недостаточными для кардинального улучшения положения дел. Значительное количество представленных процессов требуют результативной коррекции. К примеру, в 2013 г. находились в аварийном состоянии или требовали капитального ремонта порядка 25% учреждений начального профессионального образования (в 2006 г. — 40%) и около 22% от общего числа зданий, используемых образовательными учреждениями среднего профессионального образования (в 2006 г. — 22,7%)¹¹.

Примечательно, что, согласно данным российской статистики, рост степени износа основных фондов наблюдался, несмотря на их обновление по проекту «Образование» с 2007 по 2014 гг.

Соответствующий показатель возрастал последовательно, хотя и неравномерно, с 31% в 2006 г. и до отметки в 54,2% в 2014 г. (в 2011 г. зафиксированный уровень износа основных фондов в образовании был немногим больше — 54,3%)¹². В итоге оказалось, что величина степени износа основных фондов в российском образовании в начале

¹¹ Приложение 1 к Стратегии развития системы подготовки рабочих кадров и формирования прикладных квалификаций до 2020 года. [Электронный ресурс] — Электрон. дан. — Режим доступа: <https://www.google.ru/search?>

¹² Росстат: онлайн сборник «Россия в цифрах» — выпуск 2015 года. [Электронный ресурс] — Электрон. дан. — Режим доступа: http://www.gks.ru/bgd/regl/b15_11/IssWWW.exe/Stg/d01/03-05.htm.

2015 г. была на 5,2% выше среднего значения по всей экономике страны. По заявлению депутатов Государственной думы Российской Федерации, которое они озвучили в ходе встречи с российским министром образования в январе 2016 г., более 10 тысяч общеобразовательных организаций имеют степень износа зданий более 70%¹³.

Кроме того, во многих образовательных организациях пока не решены вопросы эффективного использования уже модернизированных либо заново созданных материальных и нематериальных активов. В первую очередь это активы внутрисетевого информационного обмена электронными данными, а также полноценного обмена ими с другими образовательными организациями.

Результативное решение вопросов повышения эффективности использования материально-технических ресурсов будет неизбежно упираться в объёмы и динамику финансирования образовательной отрасли.

Финансирование образования

Между тем в образовании вновь возникает проблема эффективности, но уже применительно к финансовым механизмам и практикам. Так, по данным Счётной палаты РФ, из общего объёма финансовых средств, выделенных бюджетом на образование в 2016 г. использованы лишь на 67%, а по 31 направлению использование средств было вообще нулевым. Особенно на региональном уровне, где сконцентрировано 87% средств. Повышение школьно-дошкольных зарплат в реальности не стало всеобщим (в детских садах оно произошло вообще лишь в четырёх регионах)¹⁴.

В условиях мировой экономической неопределённости данная тема нуждается в более детальной оценке. Приведём в этой связи таблицу, в которой представим последовательность изменений в области бюджетного финансирования образовательной отрасли.

Таблица 1

Расходы федерального бюджета Российской Федерации на образование в 1997–2014 гг.¹⁵

Год	Расходы федерального бюджета, млрд руб.	Год	Расходы федерального бюджета, млрд руб.
1997	18,5	2006	211,9
1998	17,2	2007	294,6
1999	20,8	2008	329,7
2000	37,6	2009	387,9
2001	48,8	2010	386,4
2002	80,0	2011	552,4
2003	99,0	2012	603,5
2004	119,3	2013	558,9
2005	160,5	2014	499,5

¹³ Министр образования Ливанов на «правительственном часе» в Госдуме ответил на вопросы Ю.П. Синельщикова, Н.В. Разворотнева и О.Н. Смолина. [Электронный ресурс] — Электрон. дан. — Режим доступа: <http://krpf.ru/activity/education/151149.html>.

¹⁴ Ливанова разгромили в Госдуме: «Плачевная деятельность». [Электронный ресурс] — Электрон. дан. — Режим доступа: <http://netreforme.org/news/livanova-razgromili-v-gosdume-plachevnaya-deyatelnost/>

¹⁵ Образование в России. [Электронный ресурс] — Электрон. дан. — Режим доступа: https://ru.wikipedia.org/wiki/Образование_в_России.

Анализ таблицы показывает устойчивый рост объёмов финансовых затрат на образование с 1999 г. и по 2012 г. включительно, когда они достигли своих максимальных значений (5,4% от уровня федеральных бюджетных расходов России и более 1% от уровня ВВП). Именно в 2012 г. российское государство было максимально близко к группе промышленно-развитых стран мира, являющихся лидерами в области бюджетного финансирования отрасли образования. Что касается доли частных расходов на образование в стране, то она ещё до сокращения численного состава преимущественно негосударственных образовательных организаций составляла около 18%.

С тех пор и по настоящее время доля частных расходов в стоимости начального и среднего образования в России, которая в 2010 г. была на уровне менее 5%, меняется незначительно. Одновременно с этим величина доли частных расходов на высшее образование с отметки в 35% сокращается из-за более быстрого отзыва лицензий у частных образовательных организаций высшего образования.

С 2012 г. наблюдается тенденция сокращения федеральных расходов на образование. Уже к 2014 г. расходы сокращены на 104 млрд рублей. В 2015 г. расходы на образование составили 446,99 млрд рублей и сократились к 2014 г.

на 52,51 млрд рублей. В 2016 г. расходы бюджета на образование уменьшены не менее чем на 8% и оцениваются в контексте бюджетных флуктуаций на уровне 404,89 млрд рублей¹⁶. Согласно другому источнику, расходы на образование уменьшены на 9,4%. Общая же доля расходов консолидированного бюджета Российской Федерации на образовательные цели уменьшилась примерно до отметки в 2,9 трлн рублей¹⁷. Это уже всего 3,9% от уровня федеральных бюджетных расходов России и менее 0,7% от уровня ВВП страны, то есть откат к позициям не менее чем десятилетней давности.

Объективности ради отметим, что суммы конкретных финансовых расходов по программам и подпрограммам часто меняются. Дополнительным важным моментом следует считать тот факт, что, согласно положениям Конституции страны от 1993 г., софинансирование образования производится с участием бюджетов разных уровней. Следовательно, расходуются средства не только из федерального, но и регионального, а также муниципального бюджетов (табл. 2).

Таблица 2

Консолидированный бюджет Российской Федерации в 2005–2014 гг. (млрд руб.)¹⁸

	2005 г.	2010 г.	2011 г.	2012 г.	2013 г.	2014 г.
Расходы – всего	6820,6	17616,7	19994,6	23174,7	25290,9	27611,7
из них:						
На социально-культурные мероприятия	3642,0	10133,8	11245,9	13215,2	14678,0	15154,2
из них расходы:						
На образование	801,8	1893,9	2231,8	2558,4	2888,8	3037,3
На здравоохранение, физическую культуру и спорт	797,1	1708,8	–	–	–	–
На здравоохранение	–	–	1933,1	2283,3	2318,0	2532,7

¹⁶ Государственный Совет Российской Федерации. Доклад о развитии образования в Российской Федерации. [Электронный ресурс] — Электрон. дан. — Режим доступа: <https://docviewer.yandex.ru>

¹⁷ Расходы бюджета на образование в 2016 году сократятся на 9,4%. [Электронный ресурс] — Электрон. дан. — Режим доступа: <http://abnews.ru/2015/10/24/rasxody-byudzheta-na-obrazovanie-v-2016-godu-sokratyatsya-na-94/>

¹⁸ Государственный Совет Российской Федерации. Доклад о развитии образования в Российской Федерации. [Электронный ресурс] — Электрон. дан. — Режим доступа: <https://docviewer.yandex.ru>

Из таблицы 2, в которой данные приведены с учётом бюджетов государственных внебюджетных фондов, отчётливо прослеживается тенденция устойчивого роста расходов консолидированного бюджета страны на образовательные цели в 2005–2014 гг. В 2014 г. к 2005 г. они выросли почти в 3,8 раза и превысили сумму в 3 трлн рублей (3037,3 млрд рублей, по данным российской статистики)¹⁹.

Ситуация со статистикой фактического финансирования образования ещё более запутывается из-за возможностей дополнительного урезания статей бюджета страны на фоне выпадения экспортных доходов и падения показателей промышленного производства.

Сокращение финансирования образования при сохранении проблем с его качеством и необходимости инновационного культурного и технологического прорыва отрицательно влияет на образовательный потенциал страны. Под разговоры о борьбе за качество образования количество бюджетных студентов в стране сократилось на 10 тысяч населения с 220-ти (в советский период) до 138-ми (в настоящее время)²⁰.

Если СССР по доступности образования занимал первое место в мире, то сегодня Россия по этому показателю оказалась на 18-м месте²¹.

Очевидно, что при отсутствии результативных механизмов решения существующих проблем в образовательной системе возможности кардинальной модернизации матери-

ально-технической базы роста в российском образовании будут значительно осложнены.

В целом анализ ситуации показывает, что в дальнейшем существенном улучшении и обновлении нуждается учебное и лабораторно-экспериментальное оборудование, материально-техническая часть всех типов, видов и категорий образовательных организаций, а также состояние общежитий для учащихся и других объектов образовательной инфраструктуры.

Соответственно потребуются поиск целевых прорывных практических решений в области максимально возможного, продуктивного применения имеющегося потенциала образования в контексте заметного и результативного повышения его качества. Помимо прочего потребуются объективная оценка финансово-экономической эффективности осуществляемых организационных преобразований по принципам их непрерывности и рациональной централизации форм развития.

Главная сложность заключается как в привлечении необходимых финансовых и материальных ресурсов, так и в эффективности их использования по целевому назначению именно после конкретных экспертно-групповых, а не единичных, часто кулуарных, согласований. При этом на фоне необходимости повышения научно-педагогических и других стимулов к росту профессиональной активности и творчеству целесообразно масштабное и регулярное ознакомление с опытными практиками образовательных лидеров по выбранному направлению укрепления конкурентных рыночных позиций.

Только при выполнении указанных условий можно надеяться на реальные положительные сдвиги в инновационном обновлении образовательной системы государства российского.

¹⁹ Российский статистический ежегодник. 2015: Стат. сб./Росстат. — М., 2015. — С. 538.

²⁰ Министр образования Ливанов на «правительственном часе» в Госдуме ответил на вопросы Ю.П. Синельщикова, Н.В. Разворотнева и О.Н. Смолина. [Электронный ресурс] — Электрон. дан. — Режим доступа: <http://kprf.ru/activity/education/151149.html>.

²¹ Состояние и тенденции развития общего образования в Российской Федерации. Материалы к докладу «Школа-2020. Какой мы ее видим?». — М., 2008. [Электронный ресурс] — Электрон. дан. — Режим доступа: www.rsg-online.ru/doc/norm/279.doc.