Ольга РЫБАКОВА, Александр ЗАЙЦЕВ



Направления государственной политики по финансированию трансфера знаний

Принципы государственной политики в сфере образования условно можно разделить на две группы: регулирующие процесс образования и регулирующие отношения в процессе обучения. К первой группе можно отнести такие принципы, как признание приоритетности образования; обеспечение права каждого человека на образование; создание условий для свободного развития личности, привитие чувства гражданственности, патриотизма, ответственности, правовой культуры, бережного отношения к природе; предоставление свободы выбора получения образования согласно склонностям и потребностям человека. Политика государства в сфере финансирования образования может иметь различный характер и самые разноплановые ориентиры: тактические, стратегические, стимулирующие или инициирующие, активизирующие или деструктивные. В настоящее время ее можно охарактеризовать как стратегическая и активизирующая политика.

В разработке национальной финансовой политики в образовательной сфере участвуют все ветви государственной власти. Финансирование расходов на ведение образовательного процесса и реализацию социальных услуг по предоставлению образования гражданам осуществляется с учетом принятых программных актов, в том числе ежегодных посланий Федеральному Собранию и указов Президента Российской Федерации, Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации, Государственной программы Российской Федерации «Развитие образования»[1]. Как правило, свое финансовое воплощение в федеральном законе о федеральном бюджете на очередной финансовый год и плановый период на среднесрочную перспективу находят сформулированные задачи по формированию бюджетных параметров исходя из необходимости безусловного исполнения действующих расходных обязательств, в том числе – с учетом их оптимизации и эффективного использования финансовых ресурсов. Реализация указанного подхода позволяет обеспечить исполнение приоритетных целей и задач, а также государственных обязательств.

Немаловажное значение придается принципам, регулирующим процесс обучения, в том числе: утверждение автономии образовательных организаций; сочетание государственного и договорного регулирования отношений в сфере образования; предоставление академических прав и свободы педагогическим работникам и обучающимся; информационная открытость и публичная отчетность образовательных организаций; демократический характер управления образованием и недопустимость ограничения конкуренции в сфере образования[2].

Именно на этой правовой платформе строятся финансовые отношения в образовательной сфере, поскольку основой государственной образовательной политики выступает повышение качества образования и сохранение его ключевых позиций в мировом образовательном пространстве.

Выполнение принятых национальных программ в

[1] Федеральная целевая программа развития образования на 2011-2015 годы, утвержденная постановлением Правительства Российской Федерации от 7 февраля 2011 года № 61//http://www.programs-gov.ru/razvitie_obrazovaniya/25-o-federalnoy-celevoy-programme-razvitiya-obrazovaniya-na-2011-2015-gody.html

[2] Федеральный закон от 29 декабря 2012 года № 273 «Об образовании в Российской Федерации» в редакции закона от 4 июня 2014 года № 145// http://docs.cntd.ru/document/499099538

Ольга Рыбакова, доктор экономических наук, профессор Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (119571, Москва, проспект Вернадского, 82). E-mail: ov.rybakova@migsu.ru
Александр Зайцев, специалист отдела финансовых решений департамента IT Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (119571, Москва, проспект Вернадского, 82). E-mail: zaitsev@rane.ru
Аннотация: В статье обозначены принципы построения, виды, направления государственной политики в образовании и финансировании расходов на развитие образовательных услуг. Акцентируется внимание на повышении качества образования, определяются прогнозные финансовые и качественные параметры федеральной целевой программы «Развитие образования»* и взаимосвязанных с ней других целевых программ. Предлагаются подходы к построению концепции повышения уровня образования и востребованности выпускников с новой моделью финансирования.
Ключевые слова: политика государства, финансирование образования, финансовые отношения в образовательной сфере, качество образования, федеральная целевая программа, модернизация профессионального образования.

области образования в течение последнего десятилетия показало определенную эффективность программно-целевого метода планирования и финансирования бюджетных расходов на образование, а также методов финансирования, ориентированных на достижение высоких результатов в образовательном процессе и расширение возможностей всех слоев населения в получении профессионального образования. В настоящее время, как и в предыдущие периоды, основными источниками финансирования расходов на образование выступают все уровни государственного бюджета: федеральный, региональные и муниципальные. Развитие образования в текущем году и на период до 2020 года будет ориентировано на обеспечение соответствия качества системы образовательных услуг стремительно меняющимся запросам населения и бизнес-сообщества, повышение уровня ее конкурентоспособности.

Миссией образования в нашей стране остается предоставление возможности реализации каждым гражданином своего позитивного социального, культурного, экономического потенциала, и в конечном итоге – социально-экономическое развитие России. Для этого сфера образования должна обеспечивать доступность качественных образовательных услуг на протяжении жизни каждого человека. Задачи обеспечения доступности образования на основных уровнях (общее образование, начальное профессиональное, среднее профессиональное и высшее образование) в России в значительной степени уже выполнены.

В функциональной структуре расходов бюджетов бюджетной системы Российской Федерации на 2014–2016 годы предусмотрено, что более чем на одну треть будет осуществляться финансирование социальной политики (**таблица 1**). Вместе с расходами на образование, здравоохранение, культуру, физическую культуру и спорт доля расходов, направленных на социальную защиту граждан и оказание социально-значимых услуг, составляет более 55 % суммарных расходов бюджетной системы Российской Федерации.

Судя по объемам финансирования, в государственной политике отводится приоритетное место сфере образования: оно занимает третью позицию после социальной политики и национальной экономики. Расходы на образование составляют 11,5 % бюджетной системы Российской Федерации. Большие деньги требуют соответствующей отдачи. Приоритетным направлением в образовании выступает повышение качества результатов образовательной деятельности на разных уровнях. Речь идет не о тривиальном проведении мониторинга качества на основе принятой методики и расчета коэффициентов, а о реальном повышении указанного параметра: возможности капитализации полученного образования, что проявляется в росте личных доходов, повышении социального статуса, удовлетворенности работодателей результатами труда молодого специалиста. Поэтому и проблемы повышения качественного уровня образовательного процесса куда глубже: теперь обучающиеся предъявляют повышенные требования и к обеспечению соответствия содержательной части образовательных программ перспективным направлениям инновационного развития экономики, и к условиям обучения, в том числе комфортности, личной безопасности, ресурсному обеспечению в материально-техническом, учебно-методическом и информационном аспектах.

В контексте изложенного актуальной является задача переосмысления представлений о «качественном» образовании на всех его уровнях, определение того, какой индивидуально достигнутый запас знаний, компетенций, профессиональных навыков является ключевым для успешности непосредственно личности студента, а

Таблица 1. Расходы бюджетов бюджетной системы Российской Федерации по разделам классификации расходов бюджетов*

Показатель	2013 год		2014 год		2015 год		2016 год	
	млрд руб.	%	млрд руб.	%	млрд руб.	%	млрд руб.	%
Расходы, всего	**24 992**	**100**	**26 451**	**100**	**29 046**	**100**	**31 857**	**100**
В том числе:								
Общегосударственные вопросы	1 404,0	5,6	1 475,1	5,6	1 533,4	5,3	1 574,6	4,9
Национальная оборона	2 099,6	8,4	2 528,2	9,6	3 116,0	10,7	3 447,4	10,8
Национальная безопасность и правоохранительная деятельность	2 145,8	8,6	2 208,4	8,3	2 311,7	8,0	2 299,7	7,2
Национальная экономика	3 139,2	12,6	3 335,3	12,6	3 534,5	12,2	3 839,9	12,1
Жилищно-коммунальное хозяйство	1 130,2	4,5	1 247,4	4,7	1 309,4	4,5	1 405,8	4,4
Охрана окружающей среды	45,7	0,2	51,6	0,2	53,4	0,2	54,8	0,2
Образование	2 870,5	11,5	3 008,7	11,4	3 313,2	11,4	3 648,6	11,5
Культура и кинематография	371,0	1,5	392,3	1,5	435,3	1,5	477,8	1,5
Здравоохранение	2 455,0	9,8	2 600,7	9,8	2 780,0	9,6	3 066,9	9,6
Социальная политика	8 542,8	34,2	8 700,8	32,9	9 296,1	32,0	10 119,7	31,8
Физическая культура и спорт	192,3	0,8	218,8	0,8	244,6	0,8	272,2	0,9
Средства массовой информации	112,2	0,4	104,2	0,4	95,6	0,3	93,0	0,3
Обслуживание государственного и муниципального долга	484,2	1,9	549,3	2,1	591,8	2,0	656,9	2,1

* Информация Минфина России от 18 июля 2013 года «Основные направления бюджетной политики на 2014 год и плановый период 2015 и 2016 годов»

что более востребовано обществом, страной. Указанное обстоятельство обозначило выделение дополнительных бюджетных ассигнований на реализацию мероприятий по развитию ведущих университетов, предусматривающих повышение их конкурентоспособности среди мировых научно-образовательных центров в следующих размерах:

на 2014 год – в объеме 10 500,0 млн руб.;

на 2015 год – в объеме 12 000,0 млн руб.;

на 2016 год – в объеме 12 500,0 млн руб.

В настоящее время наблюдается значительный рост финансовых расходов федерального бюджета на одного обучающегося, в том числе за последние пять лет указанные расходы увеличивались в среднем почти на 13,5 процента в год. Совокупные расходы на образование из средств бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, а также расходы семей в 2012 году, составили 2,4 трлн рублей, т.е. около 4,9 % валового внутреннего продукта. В дальнейшем расходы бюджетной системы на образование в рамках базового консервативного варианта прогноза несколько понизятся относительно валового внутреннего продукта (ВВП): с 4,1% ВВП в 2013 году до 3,5% ВВП в 2016 году. С учетом частных затрат совокупные расходы на образование составят в 2016 году 4,3% ВВП.

Несмотря на это, по показателю расходов на образование в расчете на одного обучающегося по отношению к валовому внутреннему продукту на душу населения Россия пока уступает большинству стран Организации экономического сотрудничества и развития. Анализ опыта зарубежных стран показывает, что реализация эффективных программ модернизации экономики требует увеличения доли национального дохода, расходуемого на образование. Поэтому были выработаны новые подходы к финансированию расходов на образовательный процесс. Теперь при расчете потребности в финансовых ресурсах на оказание федеральными государственными образовательными учреждениями (ФГОУ) государственных услуг используют нормативно-подушевой метод финансирования по следующим двум направлениям: во-первых, разработка единых базовых нормативных затрат на реализацию основных профессиональных образовательных программ высшего профессионального образования по специальностям на единицу государственной услуги; во-вторых, применение рамочных значений базовых нормативных затрат как минимального размера стоимости обучения при реализации образовательных услуг.

Что касается стипендиального обеспечения обучающихся студентов в федеральных государственных образовательных учреждениях, то на 2014–2016 годы определены коэффициенты индексации стипендиального фонда: с 1 сентября 2014 года на 5% в расчете на год; с 1 сентября 2015 года – на 5%; с 1 сентября 2016 года – на 5%.

При этом с целью обеспечения безусловного выполнения социальных обязательств государства, объем финансирования стипендиального обеспечения студентов определен не ниже уровня объема стипендиального фонда 2013 года с учетом предусмотренной индексации.

На 2013–2016 годы предусмотрены бюджетные ассигнования на обеспечение продолжения финансирования обязательств в рамках приоритетного национального проекта «Развитие образования» (**таблица 2**).

Одновременно на реализацию мероприятий подпрограмм Государственной программы «Развитие образования» на 2013–2020 годы в связи с завершением Федеральной целевой программы развития образования на 2011–2015 годы и Федеральной целевой программы «Русский язык» на 2011–2015 годы, выделяется финансирование в объеме 16 834,6 млн рублей в 2016 году.

На осуществление мероприятий государственной молодежной политики выделяется 30,0 млн рублей ежегодно. Кроме того, Федеральному агентству по делам молодежи в 2013 году были учтены бюджетные ассигнования на содержание и оплату труда дополнительной численности 60 единиц.

Необходимо упомянуть, что завершено выполнение

Таблица 2. Распределение бюджетных ассигнований на реализацию федеральных целевых программ на 2014 год и на плановый период 2015 и 2016 годов (тыс. рублей)

Наименование	2014 год	2015 год	2016 год
ВСЕГО	936 623 295,9	1 018 569 398,8	932 033 484,4
В том числе на образование:			
Федеральная целевая программа развития образования на 2011–2015 годы в рамках Государственной программы Российской Федерации «Развитие образования» на 2013–2020 годы	13 248 307,2	12 645 324,6	16 434 600,0
Субсидия на финансовое обеспечение мероприятий Федеральной целевой программы развития образования на 2011–2015 годы Государственной программы Российской Федерации «Развитие образования» на 2013–2020 годы	2 091 691,0	2 060 122,5	1 605 763,6
Реализация направления расходов в рамках Федеральной целевой программы развития образования на 2011–2015 годы Государственной программы Российской Федерации «Развитие образования» на 2013–2020 годы	11 156 616,2	10 585 202,1	14 828 836,4
Федеральная целевая программа «Русский язык» на 2011–2015 годы в рамках Государственной программы Российской Федерации «Развитие образования» на 2013–2020 годы	397 371,2	350 170,0	400 000,0
Реализация направления расходов в рамках Федеральной целевой программы «Русский язык» на 2011–2015 годы Государственной программы Российской Федерации «Развитие образования» на 2013–2020 годы	397 371,2	350 170,0	400 000,0

Источник: www.minfin.ru

федеральной целевой программы «Научные и научно-педагогические кадры инновационной России», намеченной на 2009–2013 годы. Эта программа способствовала развитию образования в целом и была направлена на повышение эффективности воспроизводства научных и научно-педагогических кадров, закреплению молодежи в сфере науки, образования и высоких технологий, сохранение преемственности поколений в науке и образовании. Программой предусматривалось и выполнено финансирование за счет бюджетных средств на выполнение научных исследований с участием молодых ученых, аспирантов и студентов. Для оснащения научных лабораторий отечественных образовательных учреждений приобретено современное специальное оборудование. В целом на исполнение программы «Научные и научно-педагогические кадры инновационной России» произведено финансирование на сумму 90,454 млрд рублей из федерального бюджета страны.

Качественные изменения системы образования до 2020 года должны произойти на всех уровнях предоставления образовательных услуг. В связи с этим предусмотрены следующие сроки и этапы реализации Государственной программы «Развитие образования»[3] в России:

I этап: 1 января 2013 года – 31 декабря 2015 года;

II этап: 1 января 2016 года – 31 декабря 2018 года;

III этап: 1 января 2019 года – 31 декабря 2020 года.

Прогнозный объем финансового обеспечения Программы (в ценах соответствующих лет) за счет средств федерального бюджета составит 3 992 223,3 млн руб., в том числе по годам реализации составит:

2014 год – 393 408,1 млн руб.;

2015 год – 430 569, 2 млн руб.;

2016 год – 469 597,3 млн руб.;

2017 год – 499 658, 3 млн руб.;

2018 год – 536 020, 1 млн руб.;

2019 год – 584 777, 0 млн руб.;

2020 год – 631 255, 1 млн руб.

Выполнение Федеральной целевой программы «Развитие образования» предоставит новые возможности для жителей России, поскольку она направлена на повышение мотивации перманентного роста профессиональных знаний и эрудиции. В результате к 2020 году должны быть достигнуты следующие качественные параметры по результатам выполнения Программы:

Повышение удовлетворенности населения качеством образовательных услуг и результатами российских школьников по итогам международных сопоставительных исследований качества общего образования (Progress in International Reading Literacy Study (PIRLS), Trends in Mathematics and Science Study (TIMSS), Programme for International Student Assessment (PISA)).

Повышение эффективности использования бюджетных средств, что будет обеспечено возрастанием финансово-хозяйственной самостоятельности образовательных организаций за счет финансирования исполнения государственных (муниципальных) заданий.

Повышение привлекательности педагогической профессии и уровня квалификации преподавательских кадров, что позволит увеличить количество российских вузов, отмеченных в первой полутысяче наиболее массово признаваемых рейтингах мировых университетов.

Создание условий для получения любым гражданином страны профессионального образования, повышения квалификации и переподготовки на протяжении всей жизни.

Увеличение доли образовательных услуг, оказываемых в рамках частно-государственного партнерства.

Соответствие условий обучения во всех общеобразовательных организациях требованиям федеральных государственных образовательных стандартов.

Формирование инфраструктуры поддержки раннего развития детей; увеличение до 75 % доли детей 5–18 лет, участвующих в программах дополнительного образования.

Увеличение доли молодых людей, участвующих в деятельности молодежных общественных объединений, с 17 % в 2010 году до 28 % к 2020 году и повышение эффективности реализации молодежной политики в интересах инновационного развития страны.

Отдельной задачей модернизации системы образования остается разработка и реализация решений, обеспечивающих координацию взаимодействия федеральной и региональной составляющих государственной политики в сфере образования. Соответствующие решения находятся в плоскости оптимизационных мероприятий использования профессионального потенциала педагогов и рационального использования имущественного комплекса системы образования. Другим направлением координации федеральной и региональной составляющих государственной политики в сфере образования является координирование государственного задания за счет средств федерального бюджета на подготовку специалистов в системе профессионального образования, причем в жестком соответствии с реальными потребностями регионов в соответствующих специалистах. Такие подходы сегодня развиваются через инструменты формирования и распределения контрольных цифр приема граждан на соответствующие программы, финансируемые за счет средств федерального бюджета.

Поэтому считаем необходимым остановиться на подпрограмме 7 «Кадры для инновационной экономики» Государственной программы Российской Федерации «Экономическое развитие и инновационная экономика»[4]

---

[3] Государственная программа Российской Федерации «Развитие образования» на 2013–2020 годы, утвержденная постановлением Правительства РФ от 15 апреля 2014 года №295//http://www.rg.ru/2014/04/24/obrazovanie-site-dok.html

[4] Государственная программа Российской Федерации «Экономическое развитие и инновационная экономика», утвержденная постановлением Правительства Российской Федерации от 15 апреля 2014 года № 316 // http://www.rg.ru/2014/04/24/ekonomika-site-dok.html

со сроками реализации с 2013 по 2020 годы. Целью подпрограммы является обеспечение организаций народного хозяйства Российской Федерации специалистами в области управления, отвечающими современным требованиям экономики. Для подготовки реально востребованных народным хозяйством профессионалов своего дела перед исполнителями подпрограммы поставлена задача осуществления переподготовки и повышения квалификации управленческих кадров по направлениям, необходимым для развития региональных экономик и обучение управленческих кадров в сферах здравоохранения, образования и культуры современным технологиям управления. При этом общий объем бюджетных ассигнований федерального бюджета на реализацию подпрограммы составит 3936,3 млн руб. Ожидаемые результаты реализации подпрограммы:

– ежегодная подготовка 5000 управленческих кадров по направлениям, необходимым для развития региональных экономик;

– подготовка управленческих кадров в сферах здравоохранения, образования и культуры, владеющих современными управленческими компетенциями и технологиями (4000 ежегодно);

– включение управленческих кадров сфер здравоохранения и образования в кадровые резервы всех уровней власти.

В целом политика государства в сфере профессионального образования обеспечивает реализацию конституционных прав граждан, социальную стабильность и поддержание конкурентоспособности экономики. В то же время необходима многофункциональная система постоянного мониторинга деятельности образовательных учреждений. Это позволит сформировать адресную концепцию по развитию образования в России в долгосрочном временном интервале, что значительно больше соответствует времени и отвечает вызовам современного периода. В результате появится, во-первых, возможность учесть такие диспропорции в подготовке кадров необходимого профиля, квалификации и уровня, как соотношение выпуска специалистов высшего, среднего и начального профессионального образования; во-вторых, ввести стимулирование студентов специальностей инженерно-технического профиля, востребованных в сфере инновационной деятельности, области энергетического комплекса, самолетостроения, машиностроения, IT-технологий, био- и нанотехнологий и пр.; в-третьих, финансово заинтересовать предприятия и организации в трудоустройстве выпускников. Важным фактором успешного взаимодействия образовательных организаций и хозяйствующих субъектов могут выступить государственные меры по снижению налоговой нагрузки на деятельность предприятий и организаций, принимающих на работу выпускников вузов, «молодых специалистов.

Таким образом, эффективное функционирование экономики государства предполагает соответствие уровня квалификации работников современным требованиям во всех сферах производства, строительства, агропромышленного комплекса, здравоохранения, транспорта и других отраслях в условиях динамично меняющихся технологий и требований рынка. Это предопределяет потребность в модернизации профессионального образования и повышении качества обучения с целью подготовки высококвалифицированных специалистов и обеспечения доступности качественных образовательных услуг каждому гражданину России, на которые ориентирована Государственная программа «Развитие образования».

Дополнительная литература

Концепция долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года (утверждена распоряжением Правительства Российской Федерации от 17 ноября 2008 года №1662-р)// http://uchinf.ucoz.ru/fgos/rus006.pdf

Стратегия государственной молодежной политики в Российской Федерации на период до 2016 года, утвержденная распоряжением Правительства Российской Федерации от 18 декабря 2006 года № 1760-р.

DIRECTIONS OF STATE POLICY IN THE SPHERE OF EDUCATION FUNDING

Olga Rybakova, Doctor of Economics, Professor, Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (82 Vernadsky Prospekt, Moscow 119571). E-mail: ov.rybakova@migsu.ru

Alexandr Zaytsev, specialist of the Department of financial decisions, IT Department, Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (82 Vernadsky Prospekt, Moscow 119571). E-mail: zaitsev@rane.ru

Summary: Indicated in this article are the principles of construction, the types and directions of state policy in education and financing costs for the development of educational services. Attention is focused on improving the quality of education, defined projected financial and qualitative parameters of the federal target program “Development of Education” and as it is related with other programs. It proposes an approach to the construction of the concept of increasing the level of education and the demand for graduates with a new model of funding.
Keywords: government policy, education finance, financial relations in the sphere of education, quality of education, the federal target program, the modernization of vocational education.

Further reading

The concept of long-term socio-economic development of the Russian Federation for the period up to 2020 (approved by the decree of the Government of the Russian Federation dated November 17, 2008 №1662-R)// http://uchinf.ucoz.ru/fgos/rus006.pdf

The strategy of the state youth policy in the Russian Federation for the period up to 2016 approved by the decree of the Government of the Russian Federation of 18 December 2006 N 1760-R.