



РАНХиГС

РОССИЙСКАЯ АКАДЕМИЯ НАРОДНОГО ХОЗЯЙСТВА
И ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ
ПРИ ПРЕЗИДЕНТЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Т. Л. Клячко

С. Г. Синельников-Мурылёв

Стратегия для России: образование



| Издательский дом ДЕЛО |

Москва | 2018

УДК 37
ББК 74
К47

Клячко, Т.Л., Синельников-Мурылёв, С.Г.

К 47 Стратегия для России: образование / Клячко Т.Л., Синельников-Мурылёв С.Г. — М. : Издательский дом «Дело» РАНХиГС, 2018. — 118 с. — (Научные доклады: образование).

ISBN 978-5-7749-1338-1

В докладе рассматриваются основные тренды развития образования в России и мире, а также предлагаются меры по решению накопившихся институциональных, управленческих, экономических и педагогических проблем российской системы образования.

УДК 37
ББК 74

ISBN 978-5-7749-1338-1

© ФГБОУ ВО «Российская академия
народного хозяйства и государственной службы
при Президенте Российской Федерации», 2018

Оглавление

Введение	5
1. Мировые тенденции развития образования	8
2. Современное состояние российского образования	15
3. Образование и рынок труда	31
4. Основные институциональные, организационно-экономические и педагогические проблемы развития российской системы образования	35
5. Приоритеты развития системы образования в среднесрочной (до 2024 г.) и в долгосрочной перспективе (до 2035 г.)	42
6. Реализация приоритетов развития системы образования и институциональных реформ	46
7. Создание современных условий получения образования на всей территории России	50
8. Повышение качества и изменение структуры подготовки кадров	69
9. Финансирование реализации предложенных мер	74
Заключение	115

Введение

Реформы в сфере образования в последние 15–20 лет идут и в развитых, и в развивающихся странах. Это обусловлено тем, что роль образования в современном обществе стремительно меняется. Из передачи знаний от поколения к поколению образование становится мощным механизмом подстройки общества под быстро меняющиеся экономическую и социальную среды. Социальные новации становятся важными элементами развития, поскольку социальные процессы в настоящее время оказываются все более динамичными. Например, большие потоки мигрантов и беженцев требуют адекватных социальных ответов со стороны стран, в которые направлены данные потоки. Образование превращается в один из механизмов адаптации вновь прибывших и, помимо этого, обеспечивает адаптацию к изменившимся условиям жителей и тех стран, куда прибывают мигранты.

Одновременно сама система образования должна меняться, чтобы обеспечить эффективное решение стоящих перед образованием новых проблем, включая межнациональные и межконфессиональные отношения. Таким образом, те вызовы, которые уже стояли перед образованием, связанные с технологическим развитием и мощ-

ными экономическими изменениями, происходящими в современном мире, дополнились и интенсивными социальными переменами.

Российская Федерация также сталкивается и с экономическими, и с социальными вызовами для системы образования. Меняется содержание общего образования, внедряются новые образовательные стандарты начальной, основной и старшей школы; дошкольное образование становится частью общего и для него также устанавливается образовательный стандарт, вводится профессиональный стандарт учителя, повышается средняя заработная плата педагогических работников. Все содержательные перемены повлекли за собой институциональные, управленческие и экономические, потребовали и продолжают требовать принципиально новых подходов к финансированию, как бюджетному, так и внебюджетному данной сферы, повышению эффективности использования поступающих в систему общего образования ресурсов.

Одним из существенных вызовов для российской системы образования стало резкое повышение доли выпускников 11 класса школы, идущих в вузы. Возник значительный сегмент платного образования в государственных и муниципальных высших учебных заведениях, получил развитие частный сектор высшего образования. Вместе с тем в последние годы выросла численность выпускников 9 класса, которые поступают в систему среднего профессионального образования. Мотивом перехода этой когорты учащихся в организации СПО, как показывают социологические исследования, в конечном итоге является также поступление в вуз, но в обход сдачи Единого государственного экзамена.

Одновременно стало быстро трансформироваться дополнительное образование детей и взрослых, получило развитие дистанционное дополнительное профессиональное образование, быстро развивается массовое открытое онлайн-образование, включая и его русскоязычный сегмент.

Все это ставит новые задачи реформирования системы образования. Вместе с тем большинство реформаторских идей, которые служили основой изменения данной сферы в последние годы, реализовано. Поэтому в настоящее время требуется зна-

чительно более тонкая настройка тех реформ, которые должны быть осуществлены в период до 2024 г. и заложить потенциал развития системы образования до 2035 г. Основным требованием должна стать реализуемость мер образовательной политики, снижение рисков негативных последствий, поскольку речь идет о системе образования, а следовательно, затрагивает интересы подавляющего большинства российского населения. В связи с этим меры политики должны быть направлены в первую очередь на создание современных условий получения образования на всей территории России, а также на развитие кадрового потенциала системы образования, поскольку, несмотря на обилие технических средств и информационных технологий, роль преподавателя (воспитателя, учителя) не только не снижается, а растет.

1. Мировые тенденции развития образования

Развитие образования все чаще рассматривается как условие и предпосылка экономического роста, качественного развития экономики и социальной сферы. Именно этим оправдывается увеличение бюджетных вложений в систему образования, поскольку человеческий капитал в современной экономике играет все бóльшую роль. Чем сложнее становятся технологии, тем более компетентным должен быть работник, как для выполнения трудовых операций, так и для создания новых технологий, для поддержания темпа внедрения технических и научных инноваций. Одновременно с усложнением технологической среды растет и сложность социальных отношений, что требует иного уровня социализации молодого поколения. Повышается и сложность самой системы образования, что предъявляет новые требования к педагогическим работникам, к их квалификации, а также к качеству управления данной сферой.

1.1. ПЕРЕХОД КО ВСЕОБЩЕМУ ВЫСШЕМУ ОБРАЗОВАНИЮ¹. ИЗМЕНЕНИЕ ФУНКЦИЙ ОБРАЗОВАНИЯ

Технологическое развитие приводит к тому, что не только исчезают прежние специальности и профессии, но и резко сокращается число рабочих мест в промышленном производстве (как это раньше происходило в сельском хозяйстве). Новая экономика требует в большом количестве высококвалифицированные кадры (прежде всего с высшим образованием) для сферы услуг. Рабочие места средней сложности, которые пока еще распространены в экономике и социальной сфере, постепенно перестают существовать, при этом работники, занимающие указанные места, стремятся получить высшее образование (например, продавец «превращается» в менеджера торгового зала с высшим образованием). При этом, по данным Международной организации труда, ручной нерутинный труд будет сохранять свое значение в отличие от ручного рутинного. В долгосрочной перспективе подготовка кадров с высшим образованием станет практически всеобщей, однако при этом сама система высшего образования будет сильно дифференцирована по качеству предоставляемых услуг и, соответственно, по типу рабочих мест, на которые смогут претендовать выпускники вузов.

Происходящие изменения на рынке труда предполагают реформирование всей системы профессионального образования, в том числе его структуры и уровней, которое уже происходит в большинстве стран, прежде всего развитых. Доля выпускников средней школы, поступающих в высшие учебные заведения, постоянно растет и в странах, лидирующих по уровню человеческого развития, превысила 65%: в США она составляет 82%, Республике Корея — 96%, Финляндии — 94%, Норвегии —

¹ Этот процесс идет постепенно, в ряде стран, например в Великобритании или Израиле, в университет идет меньше 50% выпускников школ. Аналогично в Скандинавии в систему среднего профессионального образования поступает больше 50% школьников, из которых менее половины поступает в политехнический бакалавриат. Но вектор на увеличение доли молодежи, идущей в вузы, растет в большинстве развитых и развивающихся стран. В США считается, что переход ко всеобщему высшему образованию происходит, если более 66% выпускников школ поступает в университеты.

76% (занимает первое место в мире по индексу человеческого развития¹), Дания — 80%, Австралия — 75% (одна из лидирующих стран по экспорту высшего образования, который занимает в общем объеме австралийского экспорта 3-е место).

1.2. Рост стоимости образования

Получение образования требует все бóльших государственных и частных расходов: в развивающихся и бедных странах указанный рост обусловлен ростом охвата детей и молодежи образованием (ростом доступности), в развитых странах — ростом качества и разнообразия образовательных траекторий, индивидуализацией образовательных программ (наибольшие затраты на образование как % ВВП — развивающиеся страны: Восточный Тимор — 14,0%, Лесото — 13,1%, Бурунди — 9,2%, Намибия — 8,1%; развитые страны: Дания — 7,7%, Исландия — 7,5%, Норвегия — 6,5%, Финляндия — 6,1%, Франция — 5,6%, США — 5,5%; Канада — 5,4%, Великобритания — 5,4%²). Все более дорогостоящим становится получение высшего образования как для государства, так и для домохозяйств, в которых есть студенты. Так, стоимость обучения студентов в ведущих американских университетах (университеты Лиги плюща) в 2013–2017 гг. превысила 40 тыс. долл. США, а общие затраты на обучение — 60 тыс. долл. США в год (табл. 1).

Государственное финансирование высшей школы в силу быстро растущей численности молодежи, поступающей в вузы, постоянно увеличивается даже в странах, где высшее образование является платным. В связи с этим быстро развивается образовательное кредитование, при этом появляются новые источники финансирования университетов, прежде всего активно развиваются эндаумент-фонды (фонды целевого капитала), размер которых в ведущих университетах США превышает десятки миллиардов долларов (Гарвард — 35,9 млрд долл. Йель — 23,9 млрд долл., Стэнфорд и Принстон — 21,4 и 21,0 млрд

¹ Доклад о человеческом развитии. ПРООН, 2016.

² Мир в цифрах. М., 2015.

ТАБЛИЦА 1. СТОИМОСТЬ ОБУЧЕНИЯ СТУДЕНТОВ БАКАЛАВРИАТА В УНИВЕРСИТЕТАХ ЛИГИ ПЛЮЩА (США) в год, долл. США

	BROWN	COLUMBIA	CORNELL	DARTMOUTH	HARVARD	PENN	YALE	PRINSTON
Год обучения	2014–15	2014–15	2014–15	2013–14	2014–15	2014–15	2014–15	2016–17
Обучение (Tuition)	46,408	49,659	47,286	45,444	43,938	47,668	44,000	48,940
Проживание (Room)	7,416	11,978	8,112	8,052	14,669	8,688	7,430	13,300
Питание (Board)	4,578	—	5,566	5,397	—	4,776	6,070	7,795
Прочие расходы	4,292	3,028	2,640	4,766	3,643	3,068	3,400	7,470
Всего	62,694	64,665	63,604	63,659	62,250	64,200	60,900	77,505

долл.¹); в Великобритании они меньше, но также значительны (Оксфорд — 4,2, Кембридж — 5,5 млрд евро). Одновременно пулы университетов создают платформы новых образовательных ресурсов и открытых курсов онлайн-обучения (МООС), чтобы сократить издержки и вместе с тем привлечь в их учебные заведения новых студентов. Во многом индивидуализация образования обеспечивается за счет новых технологий обучения, позволяющих делать бóльший акцент на самостоятельной работе студента. Вместе с тем рост доступности высшего образования ведет к росту *его дифференциации по качеству обучения*.

1.3. НЕПРЕРЫВНОЕ ОБРАЗОВАНИЕ

Одно из наиболее значимых мест в современной системе образования занимает непрерывное образование (повышение квалификации, профессиональная переподготовка и переобучение), которое в профессиональной сфере обеспечивает подстройку квалификации работников под новые условия экономической деятельности (включая и переход в принципиально новые области деятельности), а в социальной — решает проблемы личностного роста, удовлетворения потребностей в самореализации и, одновременно, адаптации к быстро меняющейся социальной среде, новым социальным возможностям и рискам. В развитых странах охват непрерывным профессиональным образованием достигает 40–50% работающего населения и постоянно растет.

1.4. НОВЫЕ ТЕНДЕНЦИИ В ОБЩЕМ ОБРАЗОВАНИИ

Переход ко всеобщему высшему образованию в перспективе 25–30 лет уже в настоящее время ставит в *развитых странах* новые задачи перед формальной системой общего образования. Здесь сроки обучения будут, с одной стороны, определяться все в возрастающей степени задачами построения индивидуальной образовательной траектории, а с другой — на первый план

¹ Источник: U. S. and Canadian Institutions Listed by Fiscal Year 2014 Endowment Market Value and Change in Endowment Market Value from FY2003 to FY2014. — NACUBO, 2014

будут выходить вопросы эффективной социализации в быстро меняющемся мире, включая снижение численности молодежи, которая будет неуспешной на рынке труда. Все большее место в повышении качества образования будут играть развитость и качество образовательной среды, выходящей далеко за пределы собственно системы образования (образовательные программы музеев, образовательный туризм, усложняющаяся информационная среда), а также доступность и разнообразие неформального образования. Вместе с тем развитие образовательной среды постепенно меняет программы школьного обучения и образовательные технологии, «втягивая» ресурсы образовательной среды в учебный процесс. При этом постоянно растет сетевая организация обучения, как внутри системы общего образования, так и путем создания совместных образовательных программ и проектов с организациями дополнительного образования детей, организациями культуры, физкультуры и спорта и другими. В развитых странах уже примерно 25–30% образовательной программы реализуется вне школы.

1.5. РОСТ МИРОВОЙ ОБРАЗОВАТЕЛЬНОЙ МИГРАЦИИ И ТРУДОУСТРОЙСТВО МОЛОДЕЖИ

В настоящее время численность студентов в мире составляет около 200 млн человек, при этом только в Китае и Индии в университетах учится более 50 млн человек. В результате изменений в системах профессионального образования, прежде всего высшего, будут изменяться потоки молодежи на глобальном рынке труда. В большинстве развивающихся стран местные вузы не смогут справиться с быстро растущим спросом на качественное высшее образование, что позволит не только сохранить, но и расширить системы высшего образования развитых стран, которые без внешнего притока студентов должны были бы существенно сократить свои масштабы в силу демографических причин. До середины 2020-х гг. потоки иностранных студентов в мире, которые будут ориентированы не только на получение высшего образования, но и на трудоустройство в развитых странах, резко возрастут (с 5,5 млн человек до 10–12 млн человек), а конкуренция уни-

верситетов за иностранных студентов и ведущих профессоров резко усилится. Вместе с тем возникнут и начнут получать все большее распространение виртуальные онлайн-университеты, которые позволят локализовать обучение части студентов в их собственных странах и создать там новые престижные рабочие места. При этом все большая интернационализация системы образования приведет к переходу на универсальный язык обучения (на эту роль, прежде всего, претендует английский язык). Виртуальные университеты, которые в том числе станут частью ведущих мировых университетов, и распространение в системе образования универсального (английского) языка повлекут за собой уход с рынка многих вузов, как в развитых, так и в развивающихся странах. В перспективе до 2050 г. ведущие университеты станут глобальными (транснациональными) как за счет развития на их базе виртуальных университетов, так и путем создания сетевых университетов с включением в них национальных университетов многих стран. Фактически будут созданы глобально распределенные университеты, численность студентов в которых будет составлять от 200 до 500 тысяч человек. Одновременно развитие получают уникальные программы, ориентированные на индивидуальные потребности обучающихся, реализация которых будет строиться на использовании глобальных образовательных ресурсов.

2. Современное состояние российского образования

2.1. ДИНАМИКА РАЗВИТИЯ РОССИЙСКОЙ СИСТЕМЫ ОБРАЗОВАНИЯ

За последние 25 лет система образования в России претерпела существенные качественные и количественные изменения, которые носили как содержательный, так и институциональный характер. При этом система образования развивалась и экстенсивно, и интенсивно. Вырос охват детей дошкольным образованием, значительное развитие получило дополнительное образование детей, перестал существовать уровень начального профессионального образования, среднее профессиональное образование интегрировало в себя подготовку квалифицированных рабочих кадров и специалистов среднего звена, в вузы в настоящее время поступает более 80% выпускников 11 класса школ (по сравнению с 25% в 1990 г.). Единый государственный экзамен, полномасштабно введенный в 2009 г., стал важным регулятором потоков абитуриентов в высшие учебные заведения, позволив существенно повысить образовательную миграцию молодежи (в 2016 г. в вузы только Москвы и Санкт-Петербурга

стремились поступить более 7,5% выпускников школ из других субъектов Российской Федерации в то время, как до введения ЕГЭ этот поток составлял не более 1,5%, поток абитуриентов в вузы других регионов вырос с 3,5% до 16,5%¹).

Среди занятых, по данным Росстата, удельный вес работников с высшим образованием достиг в 2015 г. 33,0%² (в 2005 г. — 26,6%), с третичным (суммарно высшее и среднее профессиональное образование) — 58,8% (в 2005 г. — 51,8%).

С 2008 г. в России идет формирование новой архитектуры системы высшего образования, которая ныне состоит из федеральных университетов (точки роста высшего образования в федеральных округах), национальных исследовательских университетов (обеспечение интеграции высшего образования и науки), опорных вузов (точки роста высшего образования в субъектах Российской Федерации). Кроме того, выделился пул вузов (ведущие вузы), которые получили право устанавливать собственные образовательные стандарты (помимо федеральных и национальных исследовательских университетов). Реализация проекта 5/100 по замыслу должна обеспечить вхождение к 2020 г. не менее 5 российских вузов в топы мировых рейтингов университетов и существенно усилить позиции России на мировом рынке высшего образования. Пока в топ-100 рейтинга QS вошел только МГУ, остальные российские университеты на высоких позициях фигурируют лишь в международном рейтинге QS-БРИКС и целом ряде предметных рейтингов.

В 2015 г. Россия заняла по индексу человеческого развития 49-е место среди 188 стран, войдя в группу стран с очень высоким уровнем человеческого потенциала. При этом *состояние российского образования* в целом оценивается *более высоко по сравнению с экономическим положением* России в мире (табл. 2). Вместе с тем проблемой остается слабое (недостаточное) влияние растущего человеческого капитала страны на темпы ее экономического роста, социального и технологического развития.

¹ По данным Мониторинга эффективности школы, проводимого ЦЭНО ИПЭИ РАНХиГС, до 2009 г. — данные социологических исследований ЦЭНО ИПЭИ РАНХиГС.

² По некоторым экспертным оценкам — 37,0%

Таблица 2. Показатели социально-экономического развития и развития образования в Российской Федерации и мире

Показатель	Организация	Место Российской Федерации
Рейтинг глобальной конкурентоспособности	World Economic Forum (2016 г.)	45
ВВП на душу населения по ППС	Всемирный банк	43 (из 150 стран)
Сопоставимый уровень реальных доходов и реальной заработной платы	MOT (2013 г.)	50–55
Уровень жизни пенсионеров	Глобальный пенсионный индекс банка Natixis	40 (из 43 стран)
Обеспечение комфортным жильем	ОЭСР (2016)	80
Индекс человеческого развития	ПРООН	49 (из 188 стран)
Ожидаемая продолжительность жизни при рождении	ПРООН (2015)	90 (из 188 стран)
Качество здравоохранения	Bloomberg: The Most Efficient Health Care (2016)	56 (из 56 стран)
Индекс развития образования	ПРООН	32 (из 188 стран)
Эффективность национальной системы образования	Pearson Education (2014)	13
Рейтинг национальной системы высшего образования	QS (2015)	26

Структурная перестройка экономики России уже в среднесрочной перспективе потребует повышения и качества образования, и изменения его структуры. Так, развитие новых медицинских технологий и организации системы здравоохранения потребует реформирования медицинского образования, развитие современной транспортной инфраструктуры, энергетических систем, робототехники изменит во многом подготовку инженерно-технических кадров, даст импульс к изменению технологического образования в средней школе, повысит престиж изучения естественнонаучных дисциплин и математики, судебная реформа должна отразиться на характере подготовки юристов и т. п.

2.2. СОСТОЯНИЕ ОБРАЗОВАНИЯ ПО УРОВНЯМ СИСТЕМЫ ОБРАЗОВАНИЯ¹

Дошкольное образование. Обеспечение раннего развития детей в современном обществе является основополагающим трендом в образовании. Вместе с тем по этому показателю Россия опережает или находится на высоком уровне по сравнению со странами ОЭСР.

Так, около 47% детей до 2 лет в России охвачено программой развития детей младшего возраста по сравнению со средним показателем по ОЭСР — 36%. В возрасте 3 лет в России охвачены дошкольным образованием 78% детей против 71% в ОЭСР. Охват образованием 4-летних детей в России ниже чем в странах ОЭСР (83% против 86%), и это положение сохраняется для 5- и 6-летних детей: дошкольным образованием в России охвачено 83% 5-летних детей и 88% — 6-летних, в то время как в среднем по ОЭСР данная цифра составляет 90%. Вместе с тем во многих европейских странах идут по пути создания условий для того, чтобы ребенок воспитывался дома матерью (отцом) лет до трех. Для этого вводятся специальные выплаты (пособия) матери или отцу, создаются консультационные центры, осуществляется педагогический патронаж.

¹ В данном разделе использованы материалы С. А. Белякова, М. В. Дулинова, Е. А. Ленской, Г. С. Токаревой, Е. А. Семионовой.

Тем не менее в России в настоящее время не хватает яслей для обеспечения их услугами всех желающих (очередь в ясли в 2017 г. составила 326 тысяч детей, или 28% от общей численности детей, посещающих ясли). Кроме того, доступность дошкольного образования крайне дифференцирована по регионам России (примерно треть регионов находится в зоне неблагоприятия по этому показателю), хотя после принятия в 2012 г. майских указов Президента Российской Федерации ситуация стала улучшаться. Вместе с тем в ряде регионов усилилась переполненность групп в детских дошкольных организациях с тем, чтобы ликвидировать очереди в детские сады: так, в настоящее время в Чеченской Республике на 100 мест приходится 138 детей, в Республике Адыгея 132 ребенка, Республике Тыва 120,4, в Республиках Дагестан и Северная Осетия — Алания 118,6 и 118,2 соответственно; в Республике Башкортостан — 114,4. Таким образом, увеличивается нагрузка на педагогический состав указанных организаций, снижается комфортность и качество предоставления как образовательных услуг, так и особенно услуг по присмотру и уходу за детьми, растет заболеваемость детей.

Общее (школьное) образование. Средняя наполняемость классов в начальном и основном общем образовании в России относительно низкая: 12 учащихся в негосударственных школах и 18 в государственных, что существенно меньше, чем в среднем в странах ОЭСР: 21 ученик. В старшей школе средняя наполняемость класса в России составляет 11 учащихся в негосударственных школах и 20 в государственных против 22 и 24 учеников соответственно в странах ОЭСР. Значительно меньшая наполняемость классов в России связана с большим числом малочисленных и малокомплектных сельских школ (средняя наполняемость классов 11–14 учащихся)¹, что обусловлено огромными расстояниями и низкой развитостью дорожной сети (в крупных городах России наполняемость классов составляет 24–26 учащихся)². Большие расстояния и имеющаяся дорожная

¹ Регионы России — Социально-экономические показатели, 2016, табл. 5.5

² Там же.

сеть не позволяет осуществлять подвоз детей из сельской местности в городские школы (как, например, это сделано в Германии или Финляндии). Подвоз детей к так называемым базовым (крупным) сельским школам осуществляется, где это возможно, во всех субъектах Российской Федерации, поэтому реструктуризация сети сельских школ практически исчерпала себя.

В крупных городах идет формирование школьных комплексов и центров образования, что с одной стороны повышает эффективность использования бюджетных средств и обеспечивает более широкий выбор профилей обучения в старшей школе, а с другой — присоединение слабых школ к сильной школе во многих случаях подрывает сложившуюся педагогическую культуру сильной школы и ведет к снижению качества образования в объединенной общеобразовательной организации.

Проблемой до сих пор остается уровень благоустройства многих школ и отсутствие в них условий для внедрения современных образовательных технологий. Вместе с тем с 2005 г. по 2015 г. число школ, находящихся в аварийном состоянии, снизилось в 4 раза: с 1796 до 439 (рис. 1), однако до сих пор более 2700 школ, по данным Минобрнауки, не имеют канализации и горячего водоснабжения.

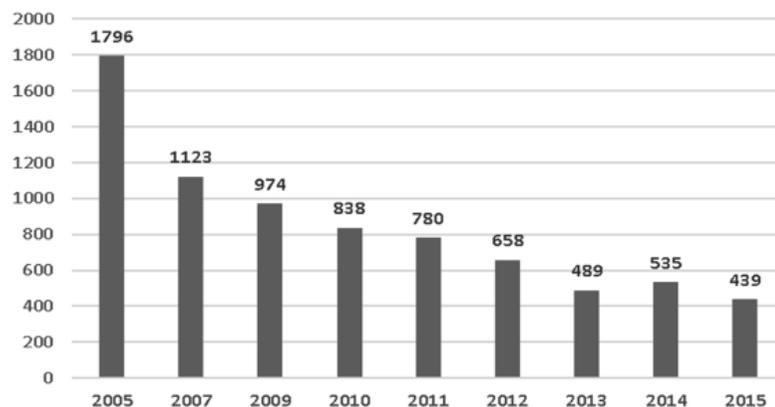


Рис. 1. Число школ, находящихся в аварийном состоянии, ед.

По данным мониторинга эффективности школы¹ (далее — МЭШ) в 2016–2017 гг. в 2 раза выросла неудовлетворенность родителей именно условиями получения образования их детьми, в том числе материально-технической базой школ. Особенно сильно выросла указанная неудовлетворенность в сельской местности и поселках городского типа. Несмотря на предпринимаемые усилия, до сих пор 23% школьников обучаются во вторую и третью смены (в 1991 г. в РСФСР во вторую и третью смены обучалось 27% учащихся школ, при этом за прошедшие годы общая численность учащихся школ снизилась с почти 21 млн человек до 15,2 млн человек).

Кадровая проблема в системе общего образования формально решена: в школах практически нет вакансий — 99,2% рабочих мест заполнено. Однако, опять же по данным мониторинга эффективности школы, в 2017 г. стала расти неудовлетворенность родителей, связанная с отсутствием в школах, где обучаются их дети, учителей по целому ряду предметов. Доля таких родителей невелика — 2,3%, но в 2016 г. их было меньше — всего 1,2%. Нехватка учителей в основном ощущается по таким предметам, как иностранные языки, математика, химия и биология.

Что же касается самих учителей, то в 2016 г., как показал мониторинг эффективности школы, резко выросло их недовольство размером заработной платы — почти $\frac{2}{3}$ педагогов-респондентов указали, что она их не устраивает (по сравнению с 56% в 2015 г.). В 2017 г. пик недовольства прошел (или был немного сглажен), при этом несколько возросла доля учителей, высказывающих желание уйти на пенсию (с 10,3% в 2015 г. до 12,2% в 2016 г.). Вместе с тем 72% учителей не планируют уходить из профессии, при этом часть педагогов остается в школе не столько в силу удовлетворенности работой, сколько в связи с представлением о том, что им будет трудно устроиться за пределами системы образования. Такой настрой учителей негативно сказывается на мотивации их деятельности и, несомненно, плохо влияет на учебный процесс.

¹ Мониторинг эффективности школы проводится Центром экономики непрерывного образования РАНХиГС с 2013 г.

Особое недовольство учительства в последние годы вызывает даже не увеличение учебной нагрузки, а быстрый рост нагрузки бюрократической, в большей степени связанной с запросами проверяющих органов, отсутствие доверия к их профессионализму.

С 2016 г. немного увеличился приток молодых учителей в школу (рис. 2).

При этом, как указывают учителя, давно работающие в общеобразовательной организации, в школу молодежь привлекает в первую очередь не растущая заработная плата, а стабильность занятости в условиях экономической неопределенности и, что еще более важно, режим работы, т. е. возможность подработок (рис. 3).

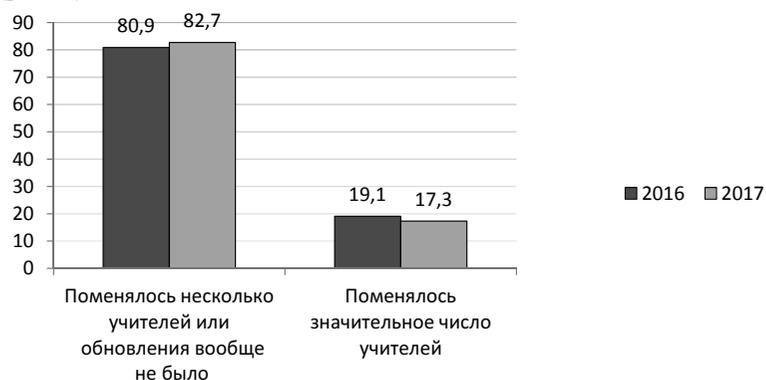


Рис. 2. Обновление кадрового состава учителей, %



Рис. 3. Параметры привлекательности школы для молодых учителей, % (допускалось несколько ответов)

Низкая доля молодых учителей в школе и при неудовлетворенности заработной платы снижающаяся мотивация учителей на продуктивную работу является выраженной проблемой развития общего образования в России.

В настоящее время учащиеся, как правило, лучше владеют современными IT-технологиями по сравнению с учителями и способны быстро (оперативнее учителей) искать необходимую информацию. По сути дела, многие школьники переходят на иной, нежели традиционный, формат обучения (и делают это самостоятельно). При этом традиционный процесс обучения все больше воспринимается учащимися основной школы и старшеклассниками, как *оторванный от реальности*.

Не менее сложный вызов для школы — это формирование в ней многонационального, многоконфессионального состава учащихся, рост численности среди обучающихся детей-мигрантов, плохо владеющих русским языком (даже на бытовом уровне).

В связи с этим необходимо отметить, что, хотя число школ, в которых идут инновационные изменения, растет, растет и число школ, находящихся в трудной ситуации.

Дополнительное образование детей. Включенность детей в дополнительное образование все больше воспринимается родителями и обществом как одно из важнейших условий получения современного (хорошего) образования (табл. 3).

Вместе с тем *разнообразные* дополнительные услуги предоставляются примерно *десятью процентами* школ, что, по мнению родителей, снижает их доступность для большинства семей. Тем не менее почти 50% детей школьного возраста посещают занятия в детско-юношеских спортивных школах, музыкальных и художественных школах, домах творчества, различных кружках и т. п.

В настоящее время наибольшие трудности с получением детьми дополнительного образования испытывают жители малых и даже средних городов, а также сел (в селе в 2017 г. только 10,2% родителей указали, что их дети могли получить дополнительное образование в школе, в малом городе — чуть более 40%, в региональных и областных центрах — примерно 50%).

ТАБЛИЦА 3. МНЕНИЕ СЕМЕЙ О ФАКТОРАХ, ВЛИЯЮЩИХ НА ПОЛУЧЕНИЕ РЕБЕНКОМ КАЧЕСТВЕННОГО ШКОЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ, %

Утверждения	Уровень согласия			
	Полностью согласны	Скорее согласны	Скорее не согласны	Совершенно не согласны
Чтобы получить хорошее образование, необходимо учиться в хорошей школе	49,0	37,3	10,2	3,6
Чтобы получить хорошее образование, необходимо посещать дополнительные занятия	36,9	44,8	15,8	2,6
Чтобы получить хорошее образование, необходимо заниматься самостоятельно	56,1	29,4	11,5	3,0

Источник: МЭШ

Во многом ориентация на дополнительные занятия детей связывается родителями с необходимостью успешного прохождения ОГЭ и ЕГЭ. Даже родители учащихся 1–4 классов ориентируются на сдачу ОГЭ и ЕГЭ через 5–7 лет и в качестве одной из целей дополнительных занятий ставят подготовку к этим экзаменам. С переходом в 5–9-е классы подготовка к экзаменам становится все важнее, а в старшей школе эта задача занимает центральное место (рис. 4).

Таким образом, уже в основной школе для $\frac{2}{3}$ родителей задача подготовки к сдаче ОГЭ вытесняет задачу разностороннего развития детей, а в старшей школе данная цель становится доминирующей для более 90% семей, имеющих в своем составе учащихся выпускных классов школы.

Несмотря на допущение Законом «Об образовании в Российской Федерации» сетевой формы реализации как основных, так и дополнительных образовательных программ, отсутствует реальный организационно-экономический механизм, который бы обеспечил данную возможность, в том числе зачет полученных в системе дополнительного образования детей знаний и навыков в рамках школьного учебного процесса. Договорная форма при организации сети позволяет решать

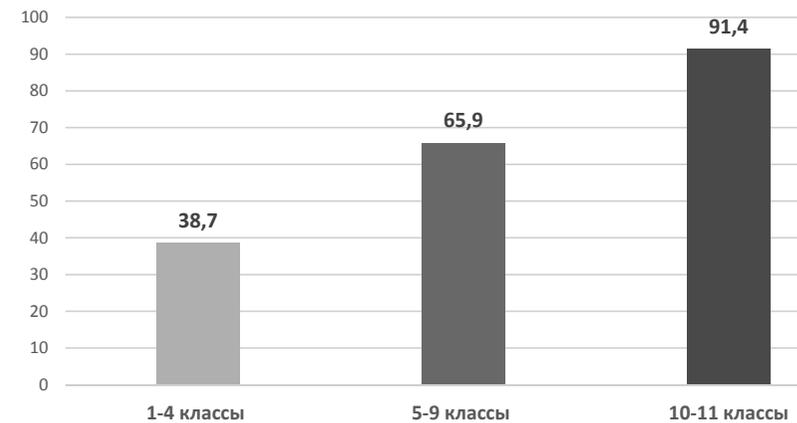


Рис. 4. Подготовка к успешному прохождению государственной итоговой аттестации как цель дополнительных занятий в зависимости от класса обучения ребенка, % от посещающих дополнительные занятия

только ограниченный круг задач, поскольку норматив подушевого финансирования в существующем виде не позволяет выделить затраты на осуществление конкретных видов образовательной деятельности при ее сетевой организации.

Среднее профессиональное образование. В последние годы, после перехода в 2009 г. ЕГЭ в штатный режим и с введением Основного государственного экзамена (ОГЭ, или ГИА-9) как обязательного в 2014 г. (эксперимент проводился с 2004 г.), более 40% выпускников 9 класса стали уходить в систему среднего профессионального образования (готовит рабочие кадры и специалистов среднего звена). После сдачи ЕГЭ в систему СПО уходит еще примерно 15–17% выпускников 11 класса. Таким образом, в организации среднего профессионального образования поступает в настоящее время 50–52% учащихся, которые в свое время пришли в 1-й класс.

В результате образовался путь обхода ЕГЭ, поскольку выпускники организаций среднего профессионального образования имеют право без экзамена поступать в вузы на профильные направления подготовки/специальности. Однако, по данным выборочного обследования Росстата 2016 г., только 7% выпускников организаций СПО (специалисты среднего звена) поступало в последние годы в вузы сразу после получения среднего профессионального образования по сравнению с 35% еще 7–10 лет тому назад. Надо также учитывать, что отсеивание из системы СПО превышает 30%. Через некоторое время те, кто бросил учебу, частично возвращаются в учебные заведения (юноши обычно после армии), но, как правило, на другие программы (профессии/специальности).

По данным опросов преподавателей системы СПО, проводимых в рамках Мониторинга экономики образования¹, доля преподавателей, использующих в учебном процессе лабораторное и учебно-производственное оборудование, не превышает 20%. При этом 13% руководителей организаций СПО отметили, что в их образовательных организациях нет лабораторного и учебно-производственного оборудования, а около 40% опрошенных

¹ Мониторинг экономики образования проводится НИУ ВШЭ с 2002 г.

считают имеющееся оборудование устаревшим (данная ситуация в основном наблюдается в региональных организациях). Оборудованием, соответствующим мировому уровню развития технологий в данной отрасли, оснащены организации среднего профессионального образования практически исключительно Москвы и Санкт-Петербурга.

По прогнозу к 2024 г. в организациях СПО будет учиться в 1,6–1,9 раза больше студентов (подготовка специалистов среднего звена), чем в настоящее время. При сохранении сложившейся политики бюджетного финансирования среднего профессионального образования (оно самое недофинансированное из всех уровней образования), эта система сможет готовить кадры только по устаревшим (отмирающим) профессиям и специальностям, за исключением небольшого сегмента, который вошел в программу WorldSkills¹.

Высшее образование. В высшем образовании идет накопление проблем, связанных с

- демографическим спадом, когда численность студентов достаточно быстро снижается до 2024 г. (рис. 5);
- нарастанием институциональных проблем и проблем, связанных с разбалансировкой в управлении и финансировании вузов (примером может служить ситуация с бюджетным финансированием отраслевых вузов, когда переход на принятую модель бюджетного финансирования по нормативным затратам в расчете на 1 студента привел к резкому сокращению объемов бюджетных средств, получаемых ведущими медицинскими, транспортными, аграрными вузами и вузами культуры, при этом проблема не решается уже в течение почти года);
- дефицитом бюджетного финансирования, обусловленного, как сокращением расходов федерального бюджета на высшее образование, так и принятой моделью нормативного подушевого финансирования;
- старением материально-технической базы вузов;

¹ В рамках мирового чемпионата WorldSkills в 2017 г. Россия смогла занять 1-е место, хотя еще несколько лет назад не входила в тройку призеров, но это вряд ли сильно повлияет на ситуацию в системе СПО в целом.

- тяжелым финансовым положением вузов, которые не пользуются в настоящее время спросом со стороны населения, но крайне важны для долгосрочного экономического развития страны;
- наличием нескольких слабо согласованных между собой систем оценки деятельности вузов: мониторинга эффективности деятельности вузов, лицензирования и аккредитации вузов, конкурса по распределению контрольных цифр приема (бюджетных мест и бюджетного финансирования);
- старением ППС вузов, дифференциацией заработной платы преподавателей и ростом педагогической нагрузки;
- подготовкой по быстро устаревающим программам, несмотря на постоянное принятие новых ФГОС.

При принятой модели нормативного подушевого финансирования в вузах социально-экономического и гуманитарного профилей (первая группа направлений подготовки, не требующая лабораторного оборудования), например, Москвы расходы на заработную плату ППС в расчете на 1 учебную группу из 25 бюджетных студентов бакалавриата составили в 2016 г. 81,5% от общего объема бюджетных средств, получаемых по подушевому нормативу на указанную группу, при заложенной доле в базовых нормативах затрат расходах на заработную плату

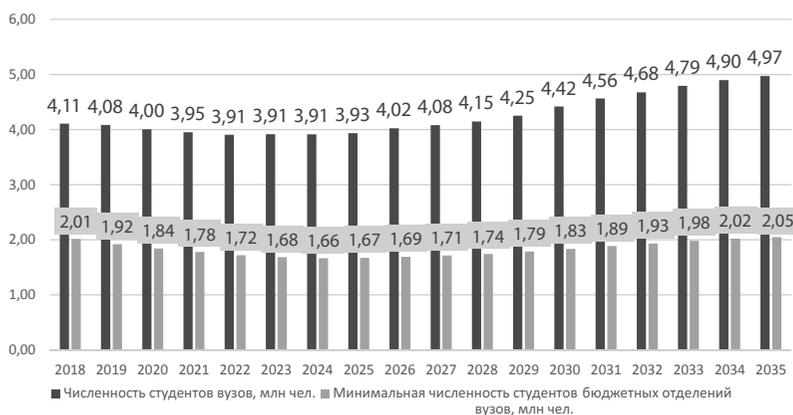


Рис. 5. Прогнозная численность студентов вузов и минимальная численность студентов бюджетных отделений, млн чел. (средний вариант прогноза)

в 54,6%. Таким образом, недофинансирование в вузах данного профиля составляет в настоящее время более 33% в расчете на 1 учебную группу. В магистратуре/аспирантуре ситуация в целом лучше, как и в вузах, готовящих инженерно-технические кадры, особенно в тех, где подготовка требует сложного учебно-лабораторного оборудования. Вместе с тем в целом уровень недофинансирования высшей школы остается высоким, хотя указанное недофинансирование сильно варьируется в зависимости от региона, где расположен вуз, и его профиля.

При поставленной в майском Указе Президента России № 597 задаче доведения средней заработной платы ППС вузов до 200% от средней по соответствующему региону к 2018 г., фактическая заработная плата преподавателей, по данным Мониторинга экономики образования, в 2017 г. составила 30–38 тыс рублей, т. е. равнялась или была ниже средней по экономике страны. В то же время, по данным Росстата, за январь-сентябрь 2017 г. средняя заработная плата ППС вузов в среднем по Российской Федерации составила 57 283 рублей, превысив среднюю заработную плату по стране в 1,7 раза¹.

Дополнительное профессиональное образование. В 2016 году Россия являлась страной с наибольшей долей взрослого населения (в возрасте 25–64 года) с третичным образованием среди всех стран ОЭСР и стран — партнеров, по которым имеются данные, с почти 58,8% против 32% в среднем по странам ОЭСР и 27% в среднем по странам «Большой двадцатки». Более того 94% россиян имеют образование не ниже полного среднего, что существенно выше среднего показателя для стран ОЭСР — 75%². При этом в России значительно ниже по сравнению со странами ОЭСР охват населения дополнительным профессиональным и дополнительным социальным³ образованием⁴.

¹ См.: http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_main/rosstat/ru/statistics/wages/

² Education at a Glance, OECD, 2016.

³ Образование мигрантов и пенсионеров.

⁴ Стоит заметить, что в России, в отличие от большинства стран ОЭСР, охватом считается только вовлеченность в формальные программы повыше-

Как правило, переход к новым технологиям требует повышения квалификации или переподготовки работников. Если обучения не осуществляется, а по исследованиям РАНХиГС в 2016 г. только 9,5% работников, имеющих профессиональное образование, повышали квалификацию, то внедрения нового оборудования, а следовательно, новой продукции (или той же продукции более высокого качества), как можно предположить, на российских предприятиях не происходит или происходит в небольших объемах. Соответственно, низкий охват дополнительным профессиональным образованием работающего населения (по данным Росстата, 13,8% в 2013 г.¹) косвенно свидетельствует о низком уровне внедрения инноваций в российскую экономику². Большинство работников, по данным социологических исследований, отмечают, что работодатель либо не заинтересован в повышении квалификации работников, либо не имеет на это необходимых средств, либо у работников нет на это времени.

В настоящее время высокий охват программами ДПО в основном характерен для нефтегазового сектора, атомной промышленности, ряда отраслей транспорта и связи, сферы ИКТ; в последние годы заметный рост охвата происходит в отраслях социальной сферы (но он во многих случаях достаточно формальный).

ние квалификации, а за рубежом это и посещение конференций, и участие в семинарах, и участие в методобъединениях и т. д.

¹ В 2016 г. Росстат показал охват работающего населения программами ДПО в 20,1%, что вызывает определенные сомнения.

² В 2015 г. только 9,3% организаций в России занимались инновационной деятельностью (Инновационная деятельность в Российской Федерации. Инф. - стат. мат. М.: ФГБНУ НИИ РИНКЦЭ, 2016.)

3. Образование и рынок труда

3.1. ФАКТОРЫ, ОПРЕДЕЛЯЮЩИЕ СВЯЗЬ ОБРАЗОВАНИЯ И РЫНКА ТРУДА

Взаимодействие системы образования и рынка труда, как правило, рассматривается в двух основных направлениях: 1) трудоустройство выпускников организаций СПО и вузов по полученной специальности и 2) удовлетворенность работодателей подготовкой кадров. Между тем указанные проблемы лежат значительно глубже и не ограничиваются только сферой профессионального образования.

Прежде всего, уже в системе школьного образования должно формироваться несколько компетенций, которые будут определять подход молодого поколения к труду.

Это — ответственность, дисциплина и культура труда.

Кроме того, в России практически не дается в школе представлений о мире современных профессий, о их динамике, о потребности экономики и социальной сферы страны в тех или иных работах. Развитие профориентации, о которой ста-

ли говорить в последнее время, касается в основном старшей школы, между тем рабочие кадры и специалисты среднего звена готовятся в системе СПО, куда, как было отмечено выше, поступает более 40% выпускников 9 класса.

При этом в организации среднего профессионального образования поступает в первую очередь контингент, который, по данным социологических исследований¹, как раз и не обладает, по мнению работодателей, чувством ответственности, он также не склонен к дисциплине, что является необходимым качеством работника на современных предприятиях.

За рубежом проблеме профессиональной ориентации молодежи уделяется повышенное внимание. Так, в Финляндии учащийся уже с седьмого класса обязательно на одну-три недели погружается в реальную трудовую деятельность, работая в разных компаниях. Он изучает вопросы построения карьеры, а в 9 классе выбирает профессию при помощи специалистов кадровых служб предприятий. В Германии после окончания *гимназии* большинство молодых людей примерно год стажировались в разных фирмах (организациях) с тем, чтобы выбрать направление подготовки, по которому они будут учиться в университете. В Японии в течение обучения в старшей школе учащийся может попробовать себя примерно в 50 профессиях/специальностях (хотя бы узнать, в чем состоит та или иная трудовая деятельность).

Помимо выбора профессии/специальности, не менее острым вопросом является проблема миграции молодежи как до начала обучения в организациях профессионального образования, так и после их окончания. Для большинства подростков, которые идут в организации СПО после 9 класса доступны только те профессии/специальности, которым обучают в регионе их проживания. Поскольку после окончания организации СПО, особенно если речь идет о подготовке рабочих кадров, юноши уходят служить в армию, то работодатели, как правило, не вкладываются в указанные учебные заведения. Крупные компании

¹ Требования работодателей к системе профессионального образования. М.: МАКС ПРЕСС, 2006.

предпочитают создавать учебные центры внутри себя и там обучать нужных им работников.

В ряде субъектов Российской Федерации подготовка в вузах ведется по направлениям подготовки/специальностям, которые не востребованы в их экономиках (рис. 6).

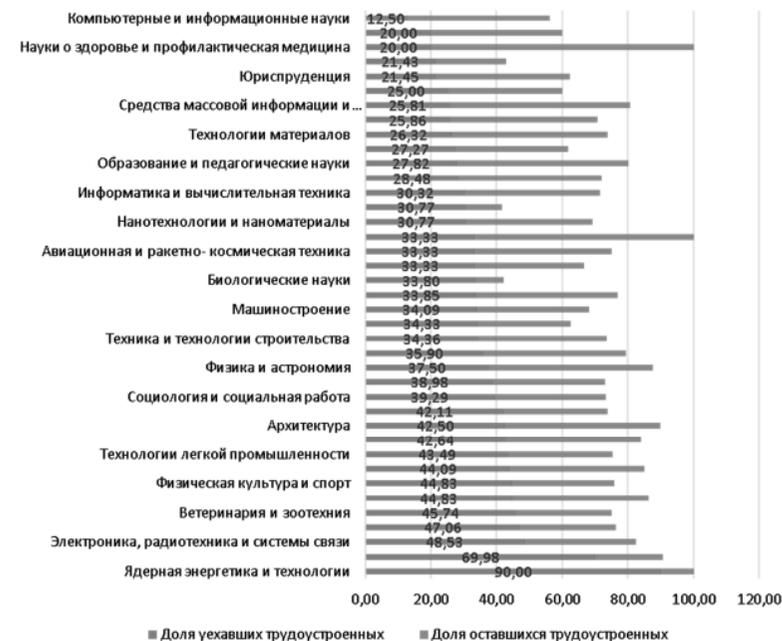


Рис. 6. Доля уехавших и оставшихся трудоустроенных выпускников 2015 года, получивших высшее образование в Ивановской области (%)¹.

Так, из Ивановской области уезжает подавляющая часть выпускников вуза, получивших высшее образование по специальности ядерная энергетика и технологии, почти половина тех, кто учился по направлению подготовки «Электроэнергетика, радиотехника и системы связи». Их трудоустройство по специальности *вне указанного региона* во многом сопряжено

¹ По данным «Мониторинга трудоустройства выпускников» (Министерство образования и науки Российской Федерации), 2017 г.

с арендой жилья и, соответственно, определяется размером заработной платы, на которую эти выпускники могут претендовать на том или ином рабочем месте.

3.2. Качество подготовки выпускников организаций профессионального образования

Согласно исследованию Boston Consulting Group, 91% работодателей отмечает нехватку практических знаний у выпускников российских вузов. Вместе с тем Мониторинг трудоустройства молодежи, который с 2015 г. проводит Центр экономики непрерывного образования ИПЭИ РАНХиГС, показывает, что от 35 до 50% выпускников вузов (в зависимости от направления подготовки / специальности) трудоустраиваются уже во время учебы, еще примерно 40% сразу после окончания учебного заведения. Только около 8% выпускников трудоустраиваются через год после завершения учебы, но большая часть из них и не ищет работу до определенного момента (как правило, по семейным обстоятельствам или по болезни).

При этом первую работу молодые люди меняют в основном по причине низкой заработной платы (примерно 30%) или плохих условий труда (19–20%).

В то же время мониторинг ЦЭНО ИПЭИ РАНХиГС показал, что 48% выпускников вузов — инженеров хотели бы сменить специальность, как и 43% молодых людей, получивших рабочую профессию. Среди строителей таких — 10%, специалистов по ИТ — 6%, среди менеджеров — 38%.

4. Основные институциональные, организационно-экономические и педагогические проблемы развития российской системы образования¹

4.1. Институциональные проблемы развития образования

1. ЕГЭ (школьный уровень). При подготовке к ЕГЭ происходит интенсивная подготовка учащихся на сдачу 3–4 экзаменов, при этом культурным основаниям деятельности, широкому кругозору, критическому (аналитическому) мышлению уделяется меньшее внимание.
2. ЕГЭ (вузовский уровень). С введением ЕГЭ повысилась образовательная мобильность выпускников школ (согласно социологическим данным примерно 7,5%, получивших высокие баллы на Едином экзамене, поступают в вузы Москвы

¹ В данном разделе использованы материалы М.В. Дулинова, Е.А. Ленской.

и Санкт-Петербурга, еще 16% — в вузы нескольких университетских центров — Нижнего Новгорода, Екатеринбурга, Томска, Красноярска, Новосибирска, Воронежа, Ростова, в результате постепенно ослабевают многие региональные вузы (сильный вуз — это, прежде всего, вуз сильных студентов).

3. Неэффективное распределение контрольных цифр приема по направлениям подготовки/специальностям, включая неэффективное распределение контрольных цифр приема между вузами различных профилей, нарастают диспропорции в распределении бюджетных мест между регионами, что вынуждает значительную часть сильных абитуриентов поступать на платные места.
4. В системе среднего профессионального образования воспроизводится устаревшая структура подготовки специалистов среднего звена, квалифицированных рабочих и служащих, а бюджетное недофинансирование данного уровня профессионального образования, в свою очередь, закрепляет неэффективную структуру подготовки кадров, поскольку организации СПО не могут из-за нехватки бюджетных средств обновить учебное и учебно-производственное оборудование, а также повысить квалификацию (переобучить) преподавателей и мастеров производственного обучения.
5. Нарастает неэффективность и противоречивость реализуемых в системе образования дорожных карт, в том числе по заработной плате (майский Указ Президента РФ № 597). В принятых дорожных картах содержится множество показателей, которые практически невозможно полностью выполнить. Происходит бюрократизация деятельности образовательных организаций при усилении формального контроля.
6. В высшем образовании введены ФГОС 3+ (ФГОС 3++), которые противоречат задаче повышения качества образования, поскольку а) все усилия бросаются на формальное закрепление в образовательных программах числа получаемых студентом компетенций, и именно это в конечном итоге контролируется вместо оценки полученных знаний и навыков; б) ФГОСы не включают стандарта содержания изучаемого материала (дисциплины, программы) и их контент.
7. Идет внедрение профессиональных стандартов, во многом носящее имитационный характер. Разработанные и формально внедряемые профстандарты могут создать неэффек-

тивные барьеры на рынке труда, который быстро меняется под воздействием технологических и социальных инноваций (предотвратить плохое качество подготовки кадров профстандарты не могут). Так, по оценкам ведущих вузов, принятие профессионального стандарта вузовского преподавателя может привести к тому, что до двух третей их ППС не будет удовлетворять его требованиям, вузы лишатся возможности привлекать преподавателей-практиков, в сельских школах вряд ли найдется директор, способный вести деловую беседу на иностранном языке, как того требует проект профессионального стандарта руководителя образовательной организации.

4.2. УПРАВЛЕНЧЕСКИЕ ПРОБЛЕМЫ РАЗВИТИЯ ОБРАЗОВАНИЯ

1. Российские школьники показали высокую динамику результатов исследования PISA за последние годы. Так, доля российских школьников, не готовых адекватно использовать более или менее сложные тексты для обучения и ориентации в повседневных ситуациях, уменьшилась с 28% в 2000 г. до 16% в 2015 г., а число учащихся, продемонстрировавших самые высокие результаты, соответствующие 5–6 уровням читательской грамотности, повысилось с 3% до 7%. Тем не менее доля российских учащихся, показавших низкие результаты в этом исследовании, по-прежнему остается достаточно большой.
2. Снижается доступность качественного образования — территориальная, начиная с уровня дошкольных образовательных организаций (переполненность групп, нехватка воспитателей, дефицит мест в яслях) примерно в 15% регионов; финансовая: при росте стоимости обучения в вузах фактически введен запрет на субсидирование платных студентов со стороны государства.
3. Осуществляется во многом неэффективная реструктуризация сетей образовательных организаций на всех уровнях образования: присоединение слабых организаций к сильным ведет к размыванию репутаций и брендов (будь то школа или вуз);
4. *Отсутствует прогноз потребности в кадрах в кратко-, средне- и долгосрочной перспективах как в региональном, так и отраслевом разрезах, структура подготовки кадров не отвеча-*

ет задачам долгосрочного экономического развития страны: вместо работы по повышению качества из системы высшего образования выводится целый ряд направлений подготовки кадров (в том числе технических, сельскохозяйственных), которые должны обеспечить развитие страны в долгосрочной перспективе, при этом восстановление данных направлений потребует многих лет и значительных бюджетных расходов.

5. Лицензирование и аккредитация образовательных организаций плохо выполняют свою роль по отсечению неэффективных образовательных организаций, слабых в профессиональном отношении педагогических кадров, низкокачественных образовательных ресурсов и программ.
6. Происходит неявное стимулирование притока в Россию иностранных студентов с низким уровнем знаний, превращение многих российских вузов в поставщиков на мировой образовательный рынок относительно дешевого образования невысокого качества; одновременно отсутствуют механизмы закрепления в России квалифицированных выпускников — иностранцев.
7. Наблюдается стремление к фактической замене госзадания госзаказом (госзакупками), распределяемым между государственными и частными образовательными организациями при отсутствии критериев оценки качества образовательных программ и образовательных организаций; создается угроза разрушения бюджетной сети образовательных организаций, в то время как ее сохранение необходимо для обеспечения устойчивого развития данной сферы в силу больших сроков получения образования подрастающим поколением (до 25–27 лет).
8. Отсутствует, несмотря на многочисленные решения (Указ Президента России № 599 от 7 мая 2012 г., ОНДП до 2018 г.) прогресс в развитии системы непрерывного профессионального образования (как отмечалось в нем нет реальной потребности у большинства работодателей). Практически в систему непрерывного профессионального образования не включены работники старше 45 лет, что препятствует решению проблем эффективной занятости (при сокращении численности занятого населения), и, в частности, эффективному повышению пенсионного возраста.

9. Регулирование цен платного приема негативно влияет на экономическую деятельность вузов. Не учитывается статус вуза как некоммерческой организации (основная характеристика которой — возможность гибкого подхода к ценообразованию, включая ценовую дискриминацию), а также то обстоятельство, что во многих случаях цены обучения должны устанавливаться по предельным, а не по средним затратам на 1 студента. Кроме того, государство может частично спонсировать обучение в вузе платных студентов, что достаточно широко применяется за рубежом (помощь платным студентам оказывается в виде льготирования ставки образовательного кредита, его погашения государством в случае, если выпускник вуза едет работать в отдаленные регионы или село, идет работать в школу с трудными детьми и т. п. В России в силу неразвитости образовательного кредитования эти виды спонсирования практически не применяются).

4.3. ЭКОНОМИЧЕСКИЕ ПРОБЛЕМЫ РАЗВИТИЯ ОБРАЗОВАНИЯ

1. Происходит сокращение бюджетного финансирования образования, доля бюджетных расходов на образование в 2017 г. сократилась до 3,6% ВВП.
2. В профессиональном образовании введена неэффективная модель нормативного подушевого финансирования. Нарастает стремление включить в нормативы «все затраты», определить «полную стоимость» (цену) образовательной услуги и фактически покупать ее на рынке (переход от госзадания к госзакупкам).
3. Возникли «ножницы» в бюджетном финансировании «по нормативу» и по доводимым образовательным организациям лимитам бюджетных средств, соответственно, нормативное подушевое финансирование не может быть ориентиром для образовательной организации по средне- и долгосрочному планированию своей деятельности. В условиях колебания бюджетных доходов невозможно одновременно использовать два метода бюджетного планирования: по нормативам и исходя из планируемых доходов бюджетов.
4. Относительно значимый по своим масштабам частный сектор возник только в высшем и дополнительном профес-

сиональном образовании, привлечение частных средств в систему образования носит ограниченный характер, государственно-частное партнерство остается на низком уровне.

4.4. ПЕДАГОГИЧЕСКИЕ ПРОБЛЕМЫ РАЗВИТИЯ ОБРАЗОВАНИЯ

1. Усиливается отставание содержания и технологий образования от современных потребностей общества и экономики. Выпускники организаций профессионального образования в массе своей не обладают, по мнению работодателей, необходимыми знаниями и навыками.
2. Массовая школа не нацелена на повышение мотивации каждого ребенка к развитию. Основной целью на сегодня остается освоение предметных знаний, а не развитие ребенка, исходя из его интересов, талантов и запросов родителей.
3. Снижается качество профессионального образования: результаты международного исследования грамотности взрослых PIAAC и чемпионатов WorldSkills подтверждают отставание выпускников российских вузов и колледжей по навыкам, необходимым для современной экономики, от выпускников из других стран. При этом, как показывает опыт участия России в программе WorldSkills, данное положение в системе СПО может быть при соответствующих усилиях достаточно эффективно исправлено.
4. Новые методы обучения получают в российской системе образования ограниченное распространение: несмотря на то что компьютерная грамотность и умение использовать новые технологии являются значимым фактором повышения эффективности деятельности, при этом современные инструменты и информационные технологии (электронные образовательные ресурсы и т. д.) крайне ограниченно применяются в российском образовании.
5. Новые ФГОСы общего образования делают особый упор на достижение учащимися метапредметных результатов и развитию у них универсальных учебных действий. На это же направлены и международные исследования качества образования, которые содержат в основном задания на умение применять полученные предметные знания в жизненных ситуациях, не относящихся к определенной (одной)

предметной области. Между тем принятые методики и практики школьного обучения, напротив, направлены фактически исключительно на выработку (узко)предметных знаний, что необходимо, но не достаточно для получения современного образования.

6. Метапредметные навыки, такие как умение работать в команде, рационально распоряжаться временем, искать нужную информацию и т. п. — это те качества, которые особенно ценят работодатели. ФГОС их заявляет, но учителя и преподаватели в системах СПО и ВО часто не знают, как эти умения формировать, и не всегда сами ими владеют.
7. Новые требования ФГОС не повлияли на содержание педагогического образования: учителей не учат ни критическому мышлению, ни работе с информацией, а учебники и учебные пособия устарели и уже не актуальны.
8. По данным TALIS только 6% директоров российских школ готовились к своей должности до того, как были на нее назначены. В Сингапуре таких директоров 70%.
9. Наблюдается слабое развитие образовательной среды, недостаточными являются возможности включения в образовательный процесс ресурсов музеев, художественных галерей, театров, образовательного туризма, других объектов культурного и образовательного значения.
10. Несмотря на высококую позитивную динамику результатов PISA, Россия продолжает занимать средние позиции в рейтинге по результатам этого исследования, что говорит о невысоком уровне развития у российских школьников умений и навыков в соответствии со стандартами PISA, ориентированными на практическое применение полученных знаний.
11. В настоящее время система оценки качества школьного образования имеет непрозрачный характер и фактически исключает возможность получения родителями и школьниками независимой внешней оценки достижения образовательных результатов. Учителя не умеют давать эффективную обратную связь в письменном виде, которая помогла бы родителям понять, в чем проблемы ребенка. Государство не создает условия появления частных (негосударственных) центров, не аффилированных с государственными/муниципальными структурами.

5. Приоритеты развития системы образования в среднесрочной (до 2024 г.) и в долгосрочной перспективе (до 2035 г.)

Приоритетами развития системы образования должны стать:

1. Создание условий (кадровых, инфраструктурных, технологических), направленных на персонализацию образования, раскрытие потенциала каждого обучающегося.
2. Изменение структуры подготовки в профессиональном образовании в соответствии с новыми задачами социального и экономического развития.

Эти приоритеты определяют **цели и задачи реформирования** на каждом уровне образования от дошкольного до высшего.

При реализации данных приоритетов в сфере *дошкольного образования* должны быть решены следующие **задачи**:

- обеспечение раннего развития детей (до 3 лет), доступность для всех желающих ясельного уровня дошкольных образовательных организаций, консультационная поддержка родителей;
- развитие системы предшкольного образования для снижения дифференциации в подготовке детей к школе.

В системе *общего (школьного) образования* решаются следующие **задачи**:

- снижение дифференциации региональных систем образования по условиям получения образования учащимися;
- сохранение единства пространства общего образования Российской Федерации при одновременном обеспечении вариативности образовательных программ и индивидуализации образования (единство результатов);
- развитие сетевого взаимодействия школ и организаций дополнительного образования для обеспечения наиболее полного учета образовательных интересов учащихся, индивидуализации образовательных траекторий;
- повышение уровня функциональной грамотности выпускников образовательных организаций основного общего и среднего общего образования, развитие у школьников навыков, необходимых для успешной социализации в современном обществе, в том числе посредством внедрения в систему общего образования современных образовательных технологий и развития образовательной среды;
- построение объективной системы оценки качества общего образования.

В *дополнительном образовании детей и молодежи* необходимо решить следующие **задачи**:

- обеспечение разнообразия образовательных услуг, позволяющих формировать гибкие образовательные траектории за счет сочетания формального и неформального образования, развитие сетевого обучения в системе дополнительного образования детей и подростков для большей индивидуализа-

- ции их образовательных траекторий, особенно на селе, в поселках городского типа, малых и средних городах;
- обеспечение возможностей творческого досуга детей и молодежи;
 - развитие физической культуры молодого поколения, вовлечение детей и молодежи в спортивные занятия;
 - повышение интереса подрастающего поколения к современной технике и технологиям путем развития технического творчества детей и молодежи;
 - вовлечение в неформальную образовательную деятельность подростков, находящихся в сложных жизненных ситуациях.

В профессиональном и высшем образовании должны быть решены следующие основные **задачи**:

- изменение структуры подготовки профессиональных кадров, ее приближение к структуре подготовки развитых стран и прогнозным потребностям экономики и социальной сферы;
- обновление содержания и технологий профессионального образования, в том числе за счет использования ресурсов онлайн образования;
- создание системы оценки образовательных результатов на основании критериев, известных учащемуся/студенту;
- повышение общего уровня профессиональной, в том числе исполнительской, культуры;
- повышение гибкости выстраивания образовательных траекторий профессионального образования за счет роста образовательной мобильности молодежи, использования принципов модульности образовательных программ и сетевой организации образовательного процесса;
- развитие дуального профессионального образования на основе государственно-частного партнерства;
- снижение дифференциации условий получения профессионального образования в региональных системах образования;
- повышение конкурентоспособности российской системы образования на мировом образовательном рынке, развитие экспорта образования.

В непрерывном образовании необходимо обеспечить решение следующих **задач**:

- вовлечение в непрерывное образование практически всего взрослого населения России (в том числе за счет развития массовых открытых онлайн-курсов);
- развитие социального образования мигрантов, как работников, так и членов их семей;
- повышение квалификации мигрантов;
- повышение технологической, правовой, финансовой, экологической и медицинской грамотности взрослого населения;
- снижение барьеров перехода между уровнями профессионального образования за счет развития программ непрерывного образования;
- создание условий для развития самообразования и учета его результатов.

6. Реализация приоритетов развития системы образования и институциональных реформ

Основным механизмом реализации приоритетов развития российского образования должна стать *новая* Государственная программа «Развитие образования» на 2019–2024 годы.

До 2019 г. должны быть разработаны Программы (новые приоритетные национальные проекты), обеспечивающие повышение квалификации и переподготовку педагогических работников и административного персонала государственных и муниципальных организаций дошкольного, общего и профессионального (среднего профессионального и высшего) образования. Эти Программы должны быть построены по типу Президентской программы повышения квалификации управленческих кадров для обеспечения комплексного повышения квалификации указанных выше категорий работников образования. При этом должен реализовываться принцип повышения квалификации не отдельных педагогов или

управленцев, а педагогических команд (особенно в системах общего (дошкольного и школьного) образования, а также в системе СПО). При этом программы повышения квалификации должны быть разнообразными по форме и подотчетными потребителю. Педагог должен знать, чему его научат и иметь возможность оценивать работу поставщиков услуг. Качество работы системы должен оценивать и руководитель образовательной организации, направивший педагогов (педагогическую команду) на подготовку. Во всем мире нормируется количество дней в году, которые педагог должен посвятить повышению квалификации, а не периодичность стандартных циклов ПК (раз в три года).

Реализация указанных Программ должна начаться в 2019 г. и закончиться к 2024 г. После этого необходимо нормировать именно число дней в году, которые педагог должен посвятить повышению квалификации, а не периодичность стандартных циклов прохождения ПК (раз в три года).

Необходимо также разработать и реализовать Проект «Дистанционное образование для отдаленных территорий» с тем, чтобы повысить качество образования и доступность качественного образования для учащихся школ.

Еще одним приоритетным проектом должен стать Проект «Современное среднее профессиональное образование». В настоящее время в России растет потребность в специалистах среднего звена для обеспечения технологической культуры производства, административно-технической поддержки процессов управления, развития рыночной инфраструктуры, технического, информационного и социального сервиса, несмотря на общий вектор перехода ко всеобщему высшему образованию. Средняя профессиональная школа обеспечивает получение доступного и массового профессионального образования, направленного на подготовку квалифицированных рабочих кадров и специалистов среднего звена. Одновременно технологическое и социальное развитие приводит к появлению новых профессий и специальностей (например, оператор автоматизированных транспортных систем, электроавтозаправщик, консьерж робототехники и др.).

Подготовка специалистов со средним профессиональным образованием направлена на обеспечение потребностей как федерального, так и регионального рынков труда. Профильная структура среднего профессионального образования, ориентированного на федеральный уровень, должна включать в основном подготовку кадров по целевым федеральным программам, для наукоемких и высокотехнологичных производств, для обеспечения федеральных систем инфраструктуры, систем контроля качества продукции, подготовку кадров в области искусства, по новым профессиям и специальностям, не получившим пока массового распространения. Повышению престижа системы среднего профессионального образования будет способствовать предоставление права организациям СПО реализовывать программы «прикладного бакалавриата»¹. При этом преимущественное право обучения по программам прикладного бакалавриата необходимо закрепить за абитуриентами, имеющими профильное среднее профессиональное образование. Данная мера послужит логичным продолжением политики внедрения дуального обучения. Одновременно необходимо развивать совместные программы прикладного бакалавриата организаций СПО и вузов.

На региональном уровне необходимо развивать многоуровневые образовательные организации, осуществляющие подготовку специалистов среднего звена, квалифицированных рабочих, переподготовку кадров по широкому спектру специальностей и профессий.

В силу того что в организациях среднего профессионального образования обучаются в основном учащиеся и студенты из малообеспеченных слоев населения, это обуславливает необходимость сохранения ведущей роли государства в финансировании данной сферы.

В системе высшего образования России создается в период 2020–2024 гг. окно возможностей, связанное с происходящими изменениями в системах высшего образования развитых

и развивающихся стран: в силу резкого увеличения потока иностранных студентов создаются возможности для роста экспорта российского образования (в связи с этим крайне своевременным является принятие приоритетного проекта «Развитие экспортного потенциала российской системы образования»). Одновременно развитие массовых открытых онлайн-курсов (МООС) позволит российским вузам нарастить качественный контент в своих образовательных программах и создать конкурентоспособные курсы на иностранных языках, обеспечивая привлечение в Россию иностранных студентов и слушателей.

¹ В большинстве развитых стран стремятся преодолеть тупиковость траектории профессионального образования, и программа прикладного бакалавриата этому содействует.

7. Создание современных условий получения образования на всей территории России¹

7.1. МЕХАНИЗМЫ РЕАЛИЗАЦИИ ЗАДАЧ ПО ОБЕСПЕЧЕНИЮ ДОСТУПНОСТИ КАЧЕСТВЕННОГО ДОШКОЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ

7.1.1. ПОДДЕРЖКА РАННЕГО РАЗВИТИЯ ДЕТЕЙ

– *Дальнейшее развитие системы консультационных центров для семей, имеющих дошкольников. При этом консультирование матерей (родителей) детей 1–3 лет может обеспечиваться при женских консультациях (обеспечение психологического здоровья матери и ребенка), а также при детских поликлиниках и дошкольных образовательных организациях, в которых должна быть предусмотрена ставка домашнего психолога. С учетом недостаточности мест в дошкольных*

¹ В данном разделе использованы материалы М. В. Дулинова, Е. А. Ленской, Н. Г. Типенко.

организациях для детей, не достигших трехлетнего возраста, необходимо обеспечить создание широкой сети оказывающих подобную помощь консультационных организаций в каждом субъекте Российской Федерации. Дети, родители которых не хотят, чтобы ребенок посещал дошкольную образовательную организацию или ребенок не может ее посещать по состоянию здоровья, должны либо получать консультации по образовательным программам для детей соответствующего возраста и их реализации в рамках семейного обучения, либо получать возможность приводить детей на указанные занятия (бесплатная услуга), либо получать помощь педагогического работника на постоянной основе, если ребенок не может посещать образовательные занятия в дошкольной образовательной организации по состоянию здоровья. Консультационные центры могут работать в дистанционном режиме на отдаленных территориях или в небольших населенных пунктах; возможна также организация дистанционных пунктов для обеспечения анонимности консультаций или получения срочных консультаций прямо из дома.

– Расширение доступности яслей для детей до 3 лет (при этом не должны ухудшаться условия в детских дошкольных организациях для детей 3–7 лет).

7.1.2. УЛУЧШЕНИЕ УСЛОВИЙ ПРЕДОСТАВЛЕНИЯ ДОШКОЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ

– Снижение к 2024 г. наполняемости групп в детских дошкольных организациях (не более 105 детей на 100 мест против 120–130 детей на 100 мест в дотационных регионах России), при этом в группе не должно быть более 27 детей при одном воспитателе и одной няне¹.

– Обеспечение к 2020 г. всех государственных и муниципальных детских дошкольных организаций всеми видами благоустройства (водопровод, канализация², электрическое освещение).

¹ В Финляндии в группе одновременно работают 3 взрослых, на каждого воспитателя приходится 7 детей.

² С использованием современных технологий в этой сфере.

- Обеспечение к 2024 г. всех государственных и муниципальных дошкольных образовательных организаций современным игровым и развивающим оборудованием.

7.1.3. ВВЕДЕНИЕ ПРЕДШКОЛЫ, СОЗДАНИЕ УСЛОВИЙ ДЛЯ ОБУЧЕНИЯ ДЕТЕЙ С ОВЗ, ОБУЧЕНИЕ ДЕТЕЙ МИГРАНТОВ ДОШКОЛЬНОГО ВОЗРАСТА

- Введение в 2020 г. предшколы для всех детей 5–6 лет, не обучающихся в школе или не находящихся на семейном обучении. Предшкола позволит в первую очередь детям из малообеспеченных и неблагополучных семей получить необходимую подготовку для последующего освоения школьной программы. Предшкола может базироваться как на базе дошкольных образовательных организаций, так и на базе общеобразовательных учреждений (особенно в сельской местности).
- Разработка к 2019 г. образовательных программ, учебных и учебно-методических материалов для обучения детей 5–6 лет в предшколе.
- Обеспечение обучения детей 5–6 лет с особыми возможностями здоровья (ОВЗ) по программам предшколы, в том числе на дому или в специализированных группах (в больницах, специализированных интернатах, специализированных школах и др.).
- Реализация специальных программ обучения для адаптации детей 3–7 лет, не владеющих русским языком, и их подготовка к школе. Особое внимание следует уделить программам работы с детьми граждан, прибывающих из-за рубежа. Программы должны быть направлены на «погружение» детей мигрантов в культуру, историю и традиции России, а также способствовать выравниванию их возможностей обучения в школе в части ликвидации языкового барьера. Подобные программы должны реализовываться при активном вовлечении в данную деятельность родителей этих детей.
- Адресное сопровождение социально неблагополучных семей с детьми, включая разработку для этих семей специальных реабилитационных программ, направленных на поддержку детей (психологические и педагогические консультации, получение этими семьями специальных сертификатов (вауче-

ров), чтобы дети могли посещать дополнительные занятия (кружки, спортивные секции и т. п.).

7.1.4. РАЗВИТИЕ КАДРОВОГО ПОТЕНЦИАЛА ДОШКОЛЬНЫХ ОБРАЗОВАТЕЛЬНЫХ ОРГАНИЗАЦИЙ

- Разработка современных программ по подготовке, переподготовке и повышению квалификации воспитателей детских дошкольных организаций (ДОО).
- Подготовка, переподготовка и повышение квалификации воспитателей детских дошкольных организаций по новым (современным) программам.
- Повышение квалификации персонала ДОО для работы с ясельными группами.
- Подготовка педагогических работников, а также повышение квалификации (переподготовка) педагогических работников для работы в предшколе.

7.1.5. ПОТРЕБНОСТЬ В БЮДЖЕТНОМ ФИНАНСИРОВАНИИ И КАДРОВОМ ОБЕСПЕЧЕНИИ

Для реализации предлагаемых мер потребуется:

- увеличить численность педагогических работников детских дошкольных организаций к 2024 г. до 741 тыс. человек. Прирост к 2016 г. должен составить не менее 165,7 тыс. человек;
- увеличить расходы консолидированного бюджета на дошкольное образование в 2024 г. как минимум до 860,8 млрд руб., или на 26,8%, по сравнению с величиной бюджетных расходов на дошкольное образование в 2016 г.

7.2. МЕХАНИЗМЫ РЕАЛИЗАЦИИ ЗАДАЧ ПО ОБЕСПЕЧЕНИЮ ДОСТУПНОСТИ КАЧЕСТВЕННОГО ОБЩЕГО (ШКОЛЬНОГО) ОБРАЗОВАНИЯ

7.2.1. СНИЖЕНИЕ ДИФФЕРЕНЦИАЦИИ РЕГИОНАЛЬНЫХ СИСТЕМ ОБРАЗОВАНИЯ ПО КАЧЕСТВУ ШКОЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ, ОБЕСПЕЧЕНИЕ ЕДИНСТВА ОБРАЗОВАТЕЛЬНЫХ РЕЗУЛЬТАТОВ ВЫПУСКНИКОВ ШКОЛ

- Установление современных требований к условиям реализации образовательного процесса.
- Создание специализированных центров сдачи ЕГЭ, а также проведение объективной диагностики по другим оценочным процедурам по всем предметам.
- Развитие образовательных технологий. Обеспечение всех дневных общеобразовательных школ современными информационными ресурсами (методические материалы, новые учебные программы, электронные учебники и учебные (учебно-методические) материалы и пособия, лекции и интернет-уроки ведущих российских учителей для учащихся, мастер-классы для учителей, обучающие (развивающие) компьютерные игры). Развитие в школах цифровой среды.
- Разработка и широкое внедрение методик проектного обучения, а также повышение роли исследовательской деятельности школьников при освоении основной общеобразовательной программы.
- Организация дистанционного обучения для учащихся отдаленных районов, а также в сельской местности (для учащихся малочисленных и малокомплектных школ, в том числе открытое обучение иностранным языкам, углубленное изучение отдельных предметов, факультативные курсы) для выравнивания условий получения качественного образования на всей территории страны.
- Сокращение разрыва в качестве подготовки школьников за счет адресной помощи школам, работающим в сложных условиях и со сложным контингентом¹:

¹ Все страны-лидеры образования уделяют этому внимание. В США уже 16 лет идет программа «Ни одного ребенка за бортом», которая позволила

- дополнительное финансирование, выделяемое на условиях прироста показателей в течение 3 лет и наличия программы развития;
 - целевая подготовка учителей и директоров школ для работы в сложных условиях. Развитие программы «Учитель для России»;
 - ваучеры на дополнительные услуги для детей из социально незащищенных слоев населения;
 - наряду со средними показателями успешности отслеживание показателей уязвимых групп учащихся (мигранты, дети с ОВЗ, дети из семей, живущих за чертой бедности) для оказания им необходимой педагогической поддержки;
 - разработать учебные программы, разбив их по 8–10 уровням, не привязанным к годам обучения, чтобы можно было отслеживать прогресс каждого учащегося.
- Снижение за счет использования новых образовательных технологий доли выпускников школ, не обладающих функциональной грамотностью, в 1,5 раза к 2024 г. и в 2–2,5 раза к 2035 г.
 - Стимулирование появления частных организаций, специализирующихся на оценке образовательных результатов учащихся на любой стадии освоения общеобразовательной программы (предоставление налоговых льгот на определенный период, бесплатное предоставление КИМов, поощрение школ на проведение независимого аудита реализации образовательной программы). Реализация данных мер позволит получить более объективные результаты качества школьного образования, выявить системные или локальные проблемы, вовлечь родителей в процесс обучения и воспитания детей за счет получения ими независимой оценки знаний детей, обеспечить семьям тьюторскую или психологическую помощь.
 - Развитие *сетевого взаимодействия школ* в реализации образовательных программ, особенно в старшей школе для обеспечения индивидуализации образовательных траекторий учащихся (при этом большинство родителей предпочитает

стране сильно продвинулась в рейтинге PISA. Напротив, Великобритания с приходом консерваторов к власти потеряла в среднем 25 процентилей по каждой области знаний из-за того, что отказалась от системы, заставлявшей школы отслеживать прогресс каждого ученика и предоставлять слабым школам материальную помощь.

ют, чтобы их дети получали универсальное, а не профильное образование). Статьей 15 Федерального закона «Об образовании в Российской Федерации» закрепляется возможность организаций, осуществляющих образовательную деятельность, реализовывать совместно утвержденные образовательные программы с привлечением ресурсов иных юридических лиц, как осуществляющих образовательную деятельность, так и не имеющих образовательной лицензии. Однако статьями 23 и 31 данного Федерального закона предусмотрено, что организации, осуществляющие образовательную деятельность, могут реализовывать только определенные виды образовательных программ исходя из типов данных организаций. Складывается ситуация, при которой воспользоваться статьёй 15 Федерального закона могут лишь организации, имеющие лицензии на ведение образовательных программ одного вида, либо образовательная организация может заключить договор только на использование материально-технических, инфраструктурных ресурсов другого юридического лица без вовлечения последнего в образовательный процесс. Так, например, вуз, не имеющий лицензии на программы общего образования, не может заключить со школой договор о сетевой форме реализации программы старшей школы или вовлечь в образовательный процесс своего партнера—производственное предприятие (только в качестве места практики). Школа не имеет права привлечь к реализации основной программы организации дополнительного образования учреждения культуры, спорта для обеспечения внеурочной деятельности. Необходимо внести изменения в ФЗ-273, позволяющие объединять усилия различных заинтересованных организаций по повышению качества образования. В частности, необходимо разрешить заключать договор сетевой формы реализации образовательной программы организациям, которые не имеют лицензии на соответствующий вид образовательной программы, но их деятельность соответствует направленности совместно реализуемой образовательной программы. Обязательным условием должно стать наличие санитарных и противопожарных заключений о возможности осуществления образовательного процесса на кратковременной основе на территории таких юридических лиц. Снять ограничение на обязательное указание всех мест реализации основной об-

разовательной программы при заключении договора сетевой формы в соответствии со статьёй 15 закона «Об образовании в Российской Федерации». Дополнить указанную статью требованием об утверждении Правительством Российской Федерации порядка заключения и исполнения договора сетевой формы реализации образовательной программы.

7.2.2. РАЗВИТИЕ КАДРОВОГО ПОТЕНЦИАЛА ОБЩЕОБРАЗОВАТЕЛЬНЫХ ОРГАНИЗАЦИЙ

- Перестройка всей системы подготовки, повышения квалификации (переподготовки) и аттестации педагогических кадров (реализация современных требований к педагогу) в 2020–2024 гг., в том числе:
- Подготовка нового поколения педагогов и руководителей школ:
 - перестройка системы начальной подготовки за счет введения интернатуры и квалификационного экзамена по специальности, обновление содержания за счет обогащения его практическими навыками и разнообразием приемов, обучение педагогов формирующему оцениванию и представлению обратной связи ребенку и родителям;
 - создание центров подготовки руководителей школ и лидеров профессионального сообщества;
 - переход на нормирование количества дней в году, когда учителя и директора могут повышать квалификацию (отказ от требования «один раз в три года»);
 - разнообразие форм повышения квалификации за счет учета работы на семинарах и конференциях, во внутришкольной системе ПК и др.;
 - создание внутришкольной системы ПК, устроенной как система взаимодействия и взаимообучения педагогов для успешного управления учебным процессом (решение общих проблем, планирование нагрузки, адресная помощь учащимся);
 - перевод существующих Институтов повышения квалификации работников образования (далее — ИПКРО) в новый режим работы: отказ от штатных преподавателей, только менеджеры, организующие ответы на запросы школ с по-

мощью подбора экспертов, оценка эффективности работы ИПКРО педагогами и директорами школ;

- подготовка кадрового резерва руководителей школ.

- Подготовка тьюторов для онлайн-обучения учащихся школ (разработка новых программ подготовки соответствующих педагогических работников в педвузах и педучилищах) или переподготовка действующих учителей.
- Повышение квалификации педагогических работников и администрации школ (школьных команд) для внедрения современных образовательных технологий (необходимо обеспечить переобучение школьных команд всех общеобразовательных организаций к 2024 г.).
- Повышение к 2021 г. средней заработной платы молодым учителям (до 30 лет) до 70–75% от средней заработной платы в соответствующем регионе (поскольку без выделения данной группы заработная плата в основном повышается у учителей с большим стажем, что позволяет выполнять майский Указ Президента, но снижает возможности привлечения в школы молодых учителей).
- Обеспечение условий для профессионального развития учителей, в том числе путем удлинения карьерной лестницы. Доработка многоуровневого квалификационного стандарта педагога, предъявление начального уровня профессиональной квалификации как требования к подготовке на базе педвуза (при условии некоторой минимизации требований) и выстраивание на этой основе дальнейшей карьерной траектории.

7.2.3. Улучшение условий предоставления школьного образования

- Обновление учебно-лабораторного оборудования и развитие инновационной инфраструктуры дневных общеобразовательных организаций (2018–2024 гг.), а также изменение архитектуры и дизайна зданий школ, иных школьных сооружений (2022–2035 гг.).
- Обеспечение всех видов благоустройства дневных общеобразовательных организаций (дневных школ) к 2020 г. (водопровод, канализация, электрическое освещение).

- Ликвидация к началу 2021/22 учебного года третьей смены в школах, снижение численности учащихся, занимающихся во вторую смену до 10–12%.
- Обеспечение территориальной доступности дневных общеобразовательных организаций (дневных школ) (пешеходная доступность, школьный автобус, сохранение в сельской местности с низкой плотностью населения малокомплектных и малочисленных школ в случае отдаленности населенных пунктов друг от друга, развитие базовых школ и в ряде случаев пятидневных интернатов).

7.2.4. Поддержка учащихся, их семей и школ

- Создание системы помощи и поддержки семей в выстраивании индивидуальной образовательной траектории ребенка, нацеленной не только на предметный результат, но и на раскрытие талантов (способностей) учащихся вне зависимости от того, в какой области они находятся (гуманитарная, техническая, естественнонаучная). При этом такая поддержка должна осуществляться как ресурсами государственных/муниципальных институтов (школьными педагогами, психологами и тьюторами), так и частным структурами, для чего государство должно предпринять ряд мер по стимулированию появления подобных сервисов (конкурсные гранты, допуск к государственным базам данных, внедрение сертификатов на получение профориентационных услуг). Внедрение подобной системы потребует разработки новых методик выявления талантов (способностей) детей, а также изменения подготовки и переподготовки учителей в системе высшего педагогического и дополнительного профессионального образования. Эта работа не отменяет взятый курс на развитие системы точечного отбора и работы со школьниками, проявляющими особые способности в различных предметных областях.
- Проведение эксперимента в 3–4 пилотных регионах по созданию системы консультационных центров для родителей по вопросам воспитания и обучения детей школьного возраста (эти центры должны создаваться при школах (государственных/муниципальных и частных), организациях дополнительного образования детей (государственных/муниципальных и частных) или при педвузах и организациях дополнитель-

ного образования педагогов). Родители должны иметь возможность обратиться в случае необходимости в любой такой центр, а не в центр при школе, где учится их ребенок, для сохранения анонимности. Консультационные центры могут работать в дистанционном режиме, обеспечивая консультирование семей на отдаленных территориях или в небольших населенных пунктах; возможна организация дистанционного обслуживания для обеспечения анонимности консультаций или получения срочных консультаций прямо из дома.

- Создание системы адресной поддержки образовательных организаций, которые функционируют в неблагоприятных условиях, специальными экспертными группами педагогов, управленцев и экономистов, которые должны проводить диагностику причин неблагополучия и разрабатывать программу (проект) вывода образовательной организации из тяжелой ситуации, а также курировать процесс «реабилитации школ». Выделение данным школам дополнительных финансовых ресурсов.

7.2.5. ПОТРЕБНОСТЬ В БЮДЖЕТНОМ ФИНАНСИРОВАНИИ И КАДРОВОМ ОБЕСПЕЧЕНИИ

Для реализации указанных мер потребуются:

- увеличить численность учителей к 2024 г. на 20% (267 299 человек) по сравнению с их численностью в 2016 г. (прежде всего, это будет связано с ростом численности учащихся школ в указанный период и индивидуализацией образовательных траекторий);
- увеличить бюджетные расходы на систему общего образования¹ в 2024 г. как минимум до 1529,0 млрд руб., или на 20,2% по сравнению с 2016 г. (в ценах 2016 г.).

¹ Без учета расходов на дополнительное образование детей.

7.3. МЕХАНИЗМЫ РЕАЛИЗАЦИИ ЗАДАЧ ПО ОБЕСПЕЧЕНИЮ ДОСТУПНОСТИ КАЧЕСТВЕННОГО СРЕДНЕГО ПРОФЕССИОНАЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ

7.3.1. ОБЕСПЕЧЕНИЕ МЕЖРЕГИОНАЛЬНОЙ ОБРАЗОВАТЕЛЬНОЙ МИГРАЦИИ УЧАЩИХСЯ И СТУДЕНТОВ СПО

- В период до 2020 г. необходимо решить проблему межрегиональной передачи бюджетных средств в случае, если учащийся/студент из одного региона хочет получить среднее профессиональное образование в другом регионе либо в силу отсутствия в данном субъекте Российской Федерации выбранных им программ подготовки, либо удаленности от его места жительства нужного учебного заведения при территориальной близости аналогичного учебного заведения в другом регионе. Это потребует изменения системы планирования контрольных цифр приема в системе СПО, но позволит значительно повысить эффективность бюджетных расходов в системе СПО в целом (не нужно будет обеспечивать места в общежитиях (строить новые общежития) или сократится время поездки учащихся до учебных заведений, их затраты на транспорт, которые покрываются из бюджета. Есть риск, что некоторые организации СПО не смогут в этих условиях набрать необходимый контингент и не получат достаточно средств (бюджетных и внебюджетных) для нормального функционирования, тогда встанет вопрос либо об их финансовой поддержке, либо о реорганизации (ликвидации).

7.3.2. ПОВЫШЕНИЕ КАЧЕСТВА ОБРАЗОВАТЕЛЬНОГО ПРОЦЕССА В ОРГАНИЗАЦИЯХ СПО

- Обеспечение организаций СПО современными информационными ресурсами (методические материалы, новые учебные программы, электронные учебники и учебные (учебно-методические) материалы и пособия, лекции и интернет-мастер-классы для преподавателей и мастеров производственного обучения, симуляторы).
- Расширение производственной практики при подготовке рабочих кадров и служащих, а также специалистов средне-

- го звена. Разработка к 2019 г. системы финансовых стимулов и нормативной правовой базы для развития на основе государственно-частного партнерства системы дуального обучения.
- Обновление учебно-лабораторного оборудования организаций СПО с учетом изменений в средне- и долгосрочной перспективе структуры подготовки рабочих кадров, а также специалистов среднего звена (2018–2024 гг.).
 - Развитие сетевого взаимодействия как организаций СПО между собой, так и с вузами при реализации программ прикладного бакалавриата, а также по программам подготовки рабочих кадров и специалистов среднего звена для современных российских предприятий. Развитие системы ресурсных центров при поддержке работодателей.
 - Создание массовых онлайн-платформ и курсов для обучения учащихся и студентов организаций СПО в открытом доступе с учетом практикоориентированной подготовки на данном уровне профессионального образования (акцент на обучение навыкам).
 - Организация дополнительного дистанционного обучения по отдельным предметам (особенно в отдаленных районах для повышения качества подготовки учащихся и студентов).
 - Развитие программы WorldSkills, стимулирование к участию в ней организаций СПО-лидеров региональных систем среднего профессионального образования.

7.3.3. Развитие кадрового потенциала организаций СПО

- Повышение квалификации педагогических работников и администрации организаций СПО (совместных команд) с целью обеспечения внедрения в учебный процесс новых образовательных технологий, а также перехода на новую структуру подготовки рабочих кадров и специалистов среднего звена.
- Создание на основе сетевого взаимодействия совместных педагогических коллективов организаций СПО и вузов для реализации программ прикладного бакалавриата, а также программ подготовки рабочих кадров и специалистов среднего звена для современных российских предприятий.

- Обеспечение стажировки преподавателей и мастеров производственного обучения организаций СПО в учебных центрах зарубежных стран (не менее 500 человек ежегодно).
- Обеспечение стажировки мастеров производственного обучения на российских предприятиях в рамках государственно-частного партнерства и развития системы дуального обучения.
- Повышение к 2020 г. средней заработной платы молодым преподавателям и мастерам производственного обучения организаций СПО (до 30 лет) до 70–75% от средней заработной платы в соответствующем регионе.
- Подготовка тьюторов (из числа студентов педагогических вузов и преподавателей организаций СПО) для внедрения онлайн-обучения по некоторым курсам и факультативным программам в организациях среднего профессионального образования.

7.3.4. Потребность в бюджетном финансировании

Для реализации предлагаемых мер необходимо:

- увеличить бюджетное финансирование СПО к 2024 г. до 269,4 млрд руб., если значительная часть потребности в специалистах-прикладниках будет готовиться на прикладном бакалавриате в вузах, в противном случае потребность в бюджетном финансировании системы СПО вырастет к 2024 г. до 330 млрд руб. (в ценах 2016 г.).

7.4. МЕХАНИЗМЫ РЕАЛИЗАЦИИ ЗАДАЧ ПО ОБЕСПЕЧЕНИЮ ДОСТУПНОСТИ КАЧЕСТВЕННОГО ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ

7.4.1. Повышение кадрового потенциала российских вузов

- Повышение удельного веса молодых преподавателей (до 35 лет) в общей численности ППС вузов до 27,8% к 2024 г.

- и до 36–38% к 2035 г. для предотвращения дальнейшего старения преподавательского корпуса вузов.
- Повышение к 2020 г. заработной платы молодых преподавателей вузов в среднем до 110–120% от средней заработной платы в экономике соответствующего региона.
- Организация ежегодной стажировки в 2018–2024 гг. не менее 2000 преподавателей инженерно-технических вузов в ведущих технических университетах и на предприятиях в развитых странах.
- Организация ежегодной стажировки в 2018–2024 гг. не менее 1000 преподавателей медицинских вузов в ведущих медицинских университетах и клиниках развитых стран.
- Организация ежегодной стажировки в 2018–2024 гг. не менее 1000 преподавателей гуманитарных и социально-экономических дисциплин в ведущих зарубежных университетах.
- Организация ежегодной стажировки в 2018–2024 гг. не менее 1000 преподавателей аграрных вузов в ведущих зарубежных вузах данного профиля и на предприятиях сельскохозяйственного производства.
- Организация ежегодной стажировки в 2018–2024 гг. не менее 1000 преподавателей по каждому профилю в ведущих российских вузах.

7.4.2. ПОВЫШЕНИЕ КАЧЕСТВА УЧЕБНОГО ПРОЦЕССА

- Разработка к 2020 г. новых ФГОС высшего образования (вместо ФГОС 3+ и ФГОС 3++) и их внедрение в учебный процесс.
- Активное применение в высшем образовании новых технологий, в том числе массовых закрытых (использующихся только в рамках конкретных университетов) и массовых открытых онлайн-курсов, снижающих затраты на подготовку студентов и одновременно обеспечивающих доступность качественного обучения (качественного контента) для массового потребителя, различных интерактивных методов обучения, проектного подхода и иных методов групповой работы (развитие коммуникативных навыков студентов, навыков групповой (командной) работы и др.).
- Развитие дистанционного образования в системе высшего образования на основе новых образовательных технологий и расширения возможностей ИКТ.

- Поддержка вузами развития программ прикладного бакалавриата, в том числе на основе совместных (модульных) курсов с организациями СПО (сетевая организация обучения). Постепенная интеграция систем СПО и ВО (к 2035 г.).
- Обновление учебно-лабораторного оборудования государственных и муниципальных вузов (2018–2024 гг.).
- Обеспечение вузов современными информационными ресурсами. Развитие вузовских электронных библиотек, обеспечение бесплатной подписки на отечественные и зарубежные научные журналы, базы данных и другие научные издания (единая глобальная система подписки).
- Повышение разнообразия и качества образовательной среды; широкое вовлечение в образовательный процесс ресурсов музеев, театров, библиотек, других культурных и образовательных организаций, интернета, новых образовательных сервисов, обеспечивающих растущие возможности самообразования и самостоятельной работы студентов.
- Обеспечение к 2024 г. попадания ведущих российских вузов в предметные рейтинги университетов мира (не менее одного российского ведущего вуза в предметном рейтинге одного из трех международных рейтингов университетов — или в Шанхайском, или в QS, или в Times Higher Education).
- Развитие экспорта высшего образования в соответствии с принятым приоритетным проектом «Развитие экспортного потенциала российской системы образования», предусматривающим увеличение численности иностранных студентов и слушателей в российских вузах в 2,9 раза к 2024 г., а доходов от обучения иностранных студентов в 4,6 раза, улучшение страновой структуры привлекаемых контингентов иностранных студентов, массированное развитие дистанционного высшего образования с выходом на внешние рынки.
- Развитие сетевых университетов с зарубежными партнерами, реализация совместных образовательных и научных проектов, повышение роли и места России в международных научных исследованиях и разработках. Создание новой системы присуждения научных степеней, развитие аспирантуры и докторантуры совместно с Российской академией наук, ведущими зарубежными университетами; доведение качества защищаемых диссертаций до мирового уровня.

- Подготовка и реализация образовательных программ (учебных курсов) на иностранных языках (прежде всего, на английском).

7.4.3. УЛУЧШЕНИЕ УСЛОВИЙ ПОЛУЧЕНИЯ ОБРАЗОВАНИЯ

- Создание современных университетских кампусов (новая архитектура и дизайн) в 2022–2035 гг.
- Развитие в вузах дву(много)язычной среды.

7.4.4. ПОТРЕБНОСТЬ В БЮДЖЕТНОМ ФИНАНСИРОВАНИИ

Для реализации указанных мер необходимо:

- увеличить бюджетные расходы на высшее образование к 2024 г. до 812,6 млрд руб. (в ценах 2016 г.), при этом ежегодные расходы на обеспечение стажировок ППС в зарубежных вузах составят 4,0 млрд руб. (в ценах 2016 г.).

7.5. МЕХАНИЗМЫ РЕАЛИЗАЦИИ ЗАДАЧ ПО ОБЕСПЕЧЕНИЮ ДОСТУПНОСТИ КАЧЕСТВЕННОГО НЕПРЕРЫВНОГО ОБРАЗОВАНИЯ (ВКЛЮЧАЯ ДОПОЛНИТЕЛЬНОЕ ОБРАЗОВАНИЕ ДЕТЕЙ И ДОПОЛНИТЕЛЬНОЕ ПРОФЕССИОНАЛЬНОЕ ОБРАЗОВАНИЕ)

- Увеличение вовлеченности в дополнительное образование детей с 1,5 до 4 лет с 13% до 25–30% к 2024 г., в том числе за счет поддержки частных организаций дополнительного образования детей (особенно интенсивно в эту систему должны вовлекаться дети из малообеспеченных семей и семей мигрантов; к 2024 г. охват детей указанных категорий услугами дополнительного образования должен вырасти до 40–45%, а к 2035 г. — примерно до 100%). Предоставление малообеспеченным семьям бюджетных сертификатов (ваучеров) для оплаты дополнительного образования их детей.
- Увеличение к 2024 г. охвата молодежи 15–20 лет услугами дополнительного образования в среднем до 35–40%, при этом особое внимание должно быть уделено подросткам 15–18 лет,

обучающимся в организациях СПО на программах подготовки квалифицированных рабочих; к 2024 г. охват этой возрастной группы должен вырасти до 50–60%.

- Обеспечение софинансирования за счет бюджетных средств услуг дополнительного образования семьям, дети которых посещают частные организации, оказывающие указанные услуги, в случае, если подушевой доход семьи относится к среднему (медианному) доходу в соответствующем регионе.
- Создание в системе дополнительного образования детей к 2024 г. современной системы профессиональной ориентации для детей и молодежи.
- Разработка ФГОС, образовательных программ и учебных планов для подготовки в педвузах и технических вузах педагогов и инструкторов по техническому моделированию, выделение педвузам и техническим вузам контрольных цифр приема по данному направлению подготовки начиная с 2019 г.
- Поддержка (софинансирование из бюджета, гранты) НКО и коммерческих организаций, которые организуют обучение пенсионеров, в том числе социальное.
- Поддержка НКО (софинансирование из бюджета, гранты), в том числе частных образовательных организаций, которые обучают мигрантов и их детей русскому языку, а также реализуют программы социального образования и культурного просвещения указанных социальных групп.
- Переход к 2022 г. на систему бюджетных сертификатов (ваучеров) с тем, чтобы педагоги и врачи, работающие в государственных и муниципальных организациях образования и здравоохранения, а также работники культуры и социальной защиты получили более широкие возможности выбора программ повышения квалификации и/или переподготовки.
- Создание к 2020 г. системы признания сертификатов и дипломов, полученных работниками в корпоративных учебных центрах и корпоративных университетах, включая внесение необходимых изменений и дополнений в нормативную правовую базу, обеспечивающую признание сертификатов и дипломов, полученных в рамках корпоративного обучения.
- Софинансирование малому бизнесу затрат на прохождение его работниками программ ДПО в соотношении 60% (бюджет) : 40% (малый бизнес).

- Внесение изменений в Федеральную целевую программу «Русский язык» с тем, чтобы часть мероприятий указанной программы была направлена на обучение русскому языку трудовых мигрантов и членов их семей.
- Введение системы бюджетных сертификатов (ваучеров) для пенсионеров с тем, чтобы они могли получить необходимые им программы обучения как в государственных и муниципальных образовательных организациях, так и в различных НКО.

Для реализации указанных мер необходимо:

- увеличить бюджетные расходы на систему дополнительного образования детей к 2024 г. до 275,0 млрд руб. (рост по сравнению с 2016 г. на 26,7%), на дополнительное профессиональное образование — до 31,5 млрд руб. (в обоих случаях в ценах 2016 г.).

8. Повышение качества и изменение структуры подготовки кадров

8.1. МЕХАНИЗМЫ ПОВЫШЕНИЯ КАЧЕСТВА И ИЗМЕНЕНИЯ СТРУКТУРЫ СРЕДНЕГО ПРОФЕССИОНАЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ

- Определение целевой структуры подготовки кадров со средним профессиональным образованием (подготовка специалистов среднего звена, квалифицированных рабочих и служащих) в каждом субъекте Российской Федерации.
- Разработка прогнозной потребности в профессиональных кадрах различной квалификации в 2020–2024 гг.
- Постепенное приближение в 2024–2035 гг. структуры подготовки квалифицированных рабочих и служащих к структуре и качеству подготовки рабочих кадров в развитых странах (с учетом прогнозируемых различий в структуре экономике).
- Постепенное приближение в 2024–2035 гг. структуры подготовки специалистов среднего звена к структуре подготовки специалистов среднего

звена развитых стран (с учетом прогнозируемых различий в структуре экономики).

- Учет миграционных потоков выпускников организаций СПО по территории страны при разработке государственного задания на подготовку кадров рабочих, служащих и специалистов среднего звена.
- Разработка в 2018 гг. нового порядка и процедуры формирования и распределения контрольных цифр приема в системе среднего профессионального образования (на основе прогнозов территориального и отраслевого развития).
- Разработка в 2018 г. новой системы бюджетного финансирования государственных и муниципальных организаций СПО: бюджетное финансирование должно осуществляться на основе подушевых нормативов (преподавательская заработная плата и учебные расходы), а содержание имущества финансироваться по смете, кроме того, должны устанавливаться корректирующие коэффициенты, учитывающие качество подготовки и востребованность выпускников работодателями.
- Отмена регулирования платы за предоставление образовательных услуг в среднем профессиональном образовании.

8.2. МЕХАНИЗМЫ ПОВЫШЕНИЯ АДАПТИВНОСТИ ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ К ИЗМЕНЕНИЮ ВНЕШНИХ УСЛОВИЙ, К ПОТРЕБНОСТЯМ РЫНКА ТРУДА

Необходимы *институциональные реформы, а именно:*

- Упрощение порядка лицензирования и аккредитации образовательных организаций с учетом новых технологических форматов и возможностей, повышение самостоятельности учебных заведений в реализации образовательных программ при одновременном ужесточении требований к кадровому, материально-техническому и информационному обеспечению образовательной деятельности.
- Введение персональной ответственности по каждому направлению подготовки/специальности 5–10 ведущих ученых страны и международных экспертов за аккредитацию образовательных программ вузов. При проведении государствен-

ной аккредитации обязательно учитываются результаты профессионально-общественной аккредитации.

- Изменение процедуры распределения контрольных цифр приема с учетом: перспективных потребностей экономики в кадрах, определяемых федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере анализа и прогнозирования социально-экономического развития, необходимости развития конкретных вузов, а также задачи поддержания социальной стабильности в отдельных регионах, структуры подготовки кадров в развитых странах.
- Обеспечение условий для включения онлайн-курсов российских и зарубежных вузов в собственные учебные планы вузов (с их официальным «зачетом») как на добровольной, так и на обязательной основе.
- Внедрение новой модели бюджетного финансирования вузов:
 - финансирование учредителем ведущих вузов производится по смете на определенную численность бюджетных студентов с учетом программ развития каждого из ведущих университетов (на 10 лет скользящим образом);
 - создание авторитетных международных Наблюдательных советов ведущих вузов, которые будут определять соответствие качества обучения установленным этими советами критериям с учетом выделяемого и привлекаемого финансирования;
 - финансирование вузов, не входящих в число ведущих, осуществляется по нормативам, включающим переменные затраты, а материально-техническая база вуза финансируется на основе сметы;
 - негосударственные вузы получают финансирование на бюджетных студентов по нормативам, включающим переменные затраты, и определенную компенсацию постоянных расходов;
 - выделение субсидий на программы развития слабым вузам, готовящим кадры, критически важные для экономики России, но не пользующиеся спросом со стороны населения. При этом предполагается возможность смены руководства, укрепления материальной базы вузов, создания стимулов для студентов в них обучаться;

- региональные и отраслевые органы добавляют вузам контрольные цифры приема только в случае, если они финансируют подготовку дополнительного бюджетного контингента.
- Сокращение в бакалавриате числа направлений подготовки до 20–25 (сейчас это число в 2 раза больше и не поддается планированию).
- Отмена дорожных карт (более 30 показателей, которые практически невозможно полностью выполнить), за исключением дорожных карт по повышению средней заработной платы профессорско-преподавательского состава вузов.
- Описание компетенций во ФГОС высшего образования предметным и метапредметным образом с указанием тех знаний (навыков), которые должен получить студент в процессе обучения.
- Отказ от профессиональных стандартов, если на них нет заказа профессиональных сообществ.
- Создание системы финансовых и имиджевых стимулов для бизнеса и одновременно нормативной правовой базы для развития производственной практики студентов соответствующих направлений подготовки инженерно-технических вузов.

8.3. ИЗМЕНЕНИЕ МЕХАНИЗМА УПРАВЛЕНИЯ СЕТЬЮ ОРГАНИЗАЦИЙ ПРОФЕССИОНАЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ ДЛЯ ОБЕСПЕЧЕНИЯ БОЛЬШЕЙ НАПРАВЛЕННОСТИ ИХ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ НА СОЗДАНИЕ, ВНЕДРЕНИЕ И ИСПОЛЬЗОВАНИЕ ИННОВАЦИЙ

Для этого потребуется:

- Поддержка ведущими вузами региональных вузов посредством:
 - организации регулярных стажировок ППС региональных вузов в ведущих вузах (развитие академической мобильности ППС региональных вузов);
 - обеспечение для студентов региональных вузов обучения (от нескольких месяцев до года) в ведущих вузах (повышение академической мобильности студентов);

- включения региональных вузов в научные исследования под кураторством ведущих вузов;
- регулярное чтение лекций и проведение мастер-классов профессурой ведущих вузов в региональных вузах;
- предоставление допуска региональных вузов к онлайн-ресурсам ведущих вузов, развитие ведущими вузами открытых онлайн-платформ и ресурсов;
- создание стимулов (подъемные, льготная ипотека при покупке жилья и т. п.) для выпускников вузов, пожелавших возвращаться в родные регионы.
- Разработка в 2018–2019 гг. новых подходов к реализации «эффективного контракта» ППС, нацелив его на обеспечение долгосрочной эффективной работы научных коллективов, а не на достижение конъюнктурных результатов.
- Создание к 2021 г. системы государственной поддержки частных фондов, осуществляющих финансирование научных исследований и разработок.
- Разработка к 2022 г. *нового порядка* присуждения ученых степеней (с учетом опыта вузов, получивших право самостоятельного присуждения ученых степеней).

9. Финансирование реализации предложенных мер¹

9.1. СТРУКТУРА БЮДЖЕТНЫХ РАСХОДОВ НА ОБРАЗОВАНИЕ

Сложившаяся к настоящему моменту структура бюджетных расходов по уровням системы образования представлена в табл. 4.

Таблица 4 демонстрирует достаточно устойчивую структуру бюджетных расходов на образование: 46–48% — это расходы на общее образование (включая расходы на дополнительное образование детей, которые в 2017 г. составили 7% всех бюджетных расходов на образование), 20–22,5% — расходы на дошкольное образование (в последние годы доля этих расходов немного выросла в связи с ростом численности детей 1–6 лет и их охвата дошкольным образованием), 6,3–6,8% — расходы на среднее профессиональное образование (небольшое снижение доли в последние годы было обусловлено снижением контингента обучающихся в СПО), доля расходов на высшее образова-

¹ В этом разделе использованы материалы С. А. Белякова.

ТАБЛИЦА 4. СТРУКТУРА РАСХОДОВ КОНСОЛИДИРОВАННОГО БЮДЖЕТА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ НА ОБРАЗОВАНИЕ в 2013–2017¹ гг., %

	2013	2014	2015	2016	2017
ОБРАЗОВАНИЕ	100	100	100	100	100
Дошкольное образование	20,7	21,7	22,8	21,9	22,2
Общее образование	46,0	46,6	46,3	48,0	48,2
Среднее профессиональное образование	6,8	6,6	6,5	6,4	6,3
Профессиональная подготовка, переподготовка и повышение квалификации	0,6	0,7	0,6	0,7	0,7
Высшее и послевузовское профессиональное образование	17,7	17,1	17,0	16,3	15,6
Молодежная политика и оздоровление детей	2,2	2,0	1,9	2,1	2,1
Прикладные научные исследования в области образования	0,3	0,5	0,4	0,4	0,4
Другие вопросы в области образования	5,6	4,7	4,3	4,3	4,4

Источник: Федеральное казначейство. Исполнение консолидированного бюджета Российской Федерации и внебюджетных фондов за 2014–2017 гг.

Примечания:

1) в 2013 г. включены в расходы на среднее профессиональное образование расходы на начальное профессиональное образование, которое с 2014 г. перестало существовать как самостоятельный уровень профессионального образования и было интегрировано в систему СПО;

2) с 2017 г. в бюджетных расходах на образование отдельно выделяются расходы на дополнительное образование детей. В табл. 4 расходы на ДОД и общее образование объединены, поскольку ранее (до 2017 г.) расходы на дополнительное образование детей входили в состав бюджетных расходов на общее образование.

¹ По 2017 г. уточненная бюджетная роспись на 1 октября 2017 г.

ние изменилась в последние годы наиболее выражено — с 17,7 до 15,6% (что частично связано со структурной перестройкой самой системы ВО и сжатием бюджетного контингента), доли остальных статей практически стабильны, хотя расходы на «Другие вопросы в области образования» снизились с 5,6 до 4,4%.

9.2. СЦЕНАРИИ РАЗВИТИЯ БЮДЖЕТНОГО ФИНАНСИРОВАНИЯ ОБРАЗОВАНИЯ

В *инерционном сценарии* (сценарий 1) в период до 2024 г. доли дошкольного и общего образования продолжают небольшой рост (дошкольное до 23%, общее до 49%, при этом доля дополнительного образования детей вырастет до 8% от общего объема бюджетных расходов на образование), доля среднего профессионального образования продолжит снижаться (до 5,8%), как и доля высшего образования (до 14,9%), а остальные доли сохранятся примерно на том же уровне, на котором они сложились в последние годы:

- профессиональная подготовка, переподготовка и повышение квалификации: 0,7% от общих бюджетных расходов на образование;
- молодежная политика и оздоровление детей: 2,0% от общих бюджетных расходов на образование;
- прикладные научные исследования в области образования: 0,4% от общих бюджетных расходов на образование;
- другие вопросы в области образования: 4,2% от общих бюджетных расходов на образование.

В *сценарии преимущественного развития среднего профессионального образования* (сценарий 2) предполагается увеличение доли бюджетных расходов на СПО до 7%. При этом поскольку система среднего профессионального образования финансируется преимущественно из бюджетов субъектов Российской Федерации, то это возможно только за счет сокращения долей дошкольного и общего образования, которые финансируются из региональных и муниципальных бюджетов.

Другой вариант, когда вместо организаций СПО в вузах будет развиваться прикладной бакалавриат. Если в составе вузов фактически будет расти сеть СПО под названием «прикладной бакалавриат», то доля расходов на *высшее образование* в этом случае увеличится до 16%.

Доли расходов на остальные статьи в общих расходах на образование, как и в предыдущем сценарии, останутся на уровне сложившихся в последние годы (немного сократится доля расходов по статье «Другие вопросы в области образования»).

Сценарий преимущественного развития *высшего образования* (сценарий 3) предполагает увеличение доли бюджетных расходов на ВО в общих бюджетных расходах на образование до 17–17,2%, несмотря на снижение бюджетного контингента вплоть до 2024 г. Вместе с тем в рамках данного сценария возможен вариант, когда численность бюджетных студентов вузов до 2024 г. будет расти за счет развития в системе ВО прикладного бакалавриата, который частично начнет замещать систему СПО в регионах. В этом случае доля бюджетных расходов на СПО в их общем объеме снижается до 5,3%. При этом доля расходов на общее образование возрастает до 49,5% (доля расходов на ДОО составит 9% от общего объема бюджетных расходов на образование), а на дошкольное образование — до 23,5%. Таким образом, практически $\frac{3}{4}$ бюджетных расходов на образование будет приходиться на дошкольное и общее образование, включая дополнительное образование детей, которые будут охватывать всех детей от одного года до 18 лет. При этом бюджетные расходы на остальные статьи сокращаются до 2,5–4,0%, т. е. прежде всего пострадают расходы на молодежную политику и другие вопросы в области образования.

Рост доли бюджетных расходов на профессиональную подготовку, переподготовку и повышение квалификации педагогических и научных работников, занятых в системе образования, что крайне важно с точки зрения повышения качества образования, может рассматриваться как самостоятельный сценарий, а может входить составной частью в вышеприведенные сценарии. Аналогично можно рассматривать и рост доли бюджетных расходов на прикладные научные исследования в области образования, при этом в целом эти расходы должны входить частью

в общие расходы на науку в Российской Федерации, и, соответственно, в данном контексте можно и нужно оценивать их объем и достаточность/недостаточность (скорее, последнее).

Таким образом, сформированы следующие сценарии изменения структуры бюджетных расходов на образование до 2024 г. (табл. 5).

Таблица 5. Сценарии изменения структуры бюджетных расходов на образование до 2024 г. (итоговая структура в 2024 г.), %

	Сценарий 1	Сценарий 2	Сценарий 3
ОБРАЗОВАНИЕ	100	100	100
Дошкольное образование	23	22,1	23,5
Общее образование	49	48	49,5
Среднее профессиональное образование	5,8	7	5,3
Профессиональная подготовка, переподготовка и повышение квалификации	0,7	0,7	0,7
Высшее и послевузовское профессиональное образование	14,9	15,6	17,2
Молодежная политика и оздоровление детей	2,0	2,0	1,2
Прикладные научные исследования в области образования	0,4	0,4	0,4
Другие вопросы в области образования	4,2	4,2	2,2

В табл. 6–8 представлена динамика изменения долей бюджетных расходов по уровням образования в 2017–2024 гг. в соответствии с рассматриваемыми сценариями.

Таблица 6. Структура бюджетных расходов на образование по уровням образования в 2017–2024 гг. по сценарию 1, %

	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
ОБРАЗОВАНИЕ	100	100	100	100	100	100	100	100
Дошкольное образование	22,2	22,3	22,4	22,5	22,6	22,7	22,8	23
Общее образование	48,3	48,4	48,5	48,6	48,6	48,7	48,8	49
Среднее профессиональное образование	6,3	6,3	6,2	6,1	6	6	5,9	5,8
Профессиональная подготовка, переподготовка и повышение квалификации	0,7	0,7	0,7	0,7	0,7	0,7	0,7	0,7
Высшее и послевузовское профессиональное образование	15,6	15,5	15,4	15,3	15,3	15,2	15,1	14,9
Молодежная политика и оздоровление детей	2,1	2,1	2,1	2,1	2,1	2	2	2
Прикладные научные исследования в области образования	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4
Другие вопросы в области образования	4,4	4,3	4,3	4,3	4,3	4,3	4,3	4,2

В табл. 6 представлено, как будут изменяться доли бюджетных расходов по уровням образования и направлениям деятельности в данной сфере при реализации сценария 1.

В табл. 7 представлено, как будут изменяться доли бюджетных расходов на образование при реализации сценария 2.

Как ранее было отмечено, рост доли бюджетных расходов на среднее профессиональное образование возможен только при сокращении или замораживании долей по другим статьям расходов в системе образования.

В табл. 8 показано изменение структуры бюджетных расходов на образование при реализации сценария 3.

В сценарии 3, как уже отмечалось, идет значительное снижение по сравнению с 2017 г. доли бюджетных расходов на среднее профессиональное образование, а также долей бюджетных расходов на молодежную политику и другие вопросы в области образования. При этом растет доля расходов на высшее образование (на 1,6 п. п.), что должно позволить развивать в системе ВО прикладной бакалавриат.

Величина бюджетных расходов по уровням системы образования в ценах 2016 г. определяется для следующих вариантов бюджетной политики, когда доля бюджетных расходов на образование:

- 1) остается равной 3,6% ВВП в 2018–2024 гг., каковой она была в 2016 г., а сам ВВП будет расти с темпом не выше 2,5% в год;
- 2) увеличивается до 4,6% к 2024 г., при том же предположении относительно темпов роста ВВП.

9.3. РЕАЛИЗАЦИЯ СЦЕНАРИЕВ 1–3 ПРИ ПОСТОЯННОЙ ДОЛЕ В ВВП БЮДЖЕТНЫХ РАСХОДОВ НА ОБРАЗОВАНИЕ, РАВНОЙ 3,6%

В табл. 9 представлены объемы бюджетного финансирования уровней образования и направлений деятельности в данной сфере согласно сценарию 1.

График изменения бюджетных расходов на образование в 2016–2024 гг. по сценарию 1 при доле бюджетных расходов

на образование в ВВП, равной 3,6% на протяжении всего прогнозного периода, представлен на рис. 7.

За период 2016–2024 гг., т. е. за 9 лет, в сценарии 1 бюджетные расходы на дошкольное и общее образование вырастут в реальном выражении на 25 и 21% соответственно, на среднее профессиональное и высшее образование, на 10%. Бюджетные расходы на прикладные научные исследования в сфере образования за рассматриваемый период вырастут на 25%, но все равно они останутся низкими, составив всего 15 млрд руб.

Объемы бюджетного финансирования по уровням системы образования при реализации сценария 2 представлены в табл. 10. При этом предполагается, как и в предыдущем случае, что доля бюджетных расходов на образование в ВВП составит 3,6% в 2018–2024 гг.

График изменения бюджетных расходов на образование в 2016–2024 гг. по сценарию 2 при доле бюджетных расходов на образование в ВВП, равной 3,6% на протяжении всего прогнозного периода, представлен на рис. 8.

В рамках сценария 2 основной рост бюджетных расходов приходится на среднее профессиональное образование — они увеличиваются на 29% по сравнению с 2016 г., при этом расходы на высшее образование возрастают всего на 14%, на общее образование — на 19%, а на дошкольное — на 20%.

Объемы бюджетных расходов по сценарию 3 представлены в табл. 11. При этом предполагается, как и ранее, что доля расходов на образование в ВВП составит 3,6% на всем протяжении прогнозного периода.

График изменения бюджетных расходов на образование в 2016–2024 гг. по сценарию 3 при доле бюджетных расходов на образование в ВВП, равной 3,6% на протяжении всего прогнозного периода, представлен на рис. 9.

В этом сценарии на 27% в реальном выражении вырастают бюджетные расходы на дошкольное образование, на 22% — на общее (школьное) образование, на 25% — на высшее образование. При этом бюджетные расходы на СПО снижаются на 2%, а на молодежную политику — на 30%, на другие вопросы в области образования — на 40%.

ТАБЛИЦА 7. СТРУКТУРА БЮДЖЕТНЫХ РАСХОДОВ НА ОБРАЗОВАНИЕ ПО УРОВНЯМ ОБРАЗОВАНИЯ
в 2017–2024 гг. по сценарию 2, %

	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
ОБРАЗОВАНИЕ	100	100	100	100	100	100	100	100
Дошкольное образование	22,2	22,2	22,2	22,2	22,2	22,2	22,1	22,1
Общее образование	48,3	48,4	48,3	48,2	48,1	48,1	48,0	48,0
Среднее профессиональное образование	6,3	6,3	6,4	6,5	6,6	6,7	6,9	7
Профессиональная подготовка, переподготовка и повышение квалификации	0,7	0,7	0,7	0,7	0,7	0,7	0,7	0,7
Высшее и послевузовское профессиональное образование	15,6	15,6	15,6	15,6	15,6	15,6	15,6	15,6
Молодежная политика и оздоровление детей	2,1	2,1	2,1	2,1	2,1	2,0	2,0	2,0
Прикладные научные исследования в области образования	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4
Другие вопросы в области образования	4,4	4,3	4,3	4,3	4,3	4,3	4,3	4,2

ТАБЛИЦА 8. СТРУКТУРА БЮДЖЕТНЫХ РАСХОДОВ НА ОБРАЗОВАНИЕ ПО УРОВНЯМ ОБРАЗОВАНИЯ
в 2017–2024 гг. по сценарию 3, %

	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
ОБРАЗОВАНИЕ	100	100	100	100	100	100	100	100
Дошкольное образование	22,2	22,3	22,5	22,7	22,9	23,1	23,3	23,5
Общее образование	48,3	48,3	48,5	48,7	48,9	49,1	49,3	49,5
Среднее профессиональное образование	6,3	6,3	6,2	6,1	5,9	5,7	5,5	5,3
Профессиональная подготовка, переподготовка и повышение квалификации	0,7	0,7	0,7	0,7	0,7	0,7	0,7	0,7
Высшее и послевузовское профессиональное образование	15,6	16	16,2	16,4	16,6	16,8	17	17,2
Молодежная политика и оздоровление детей	2,1	2,1	2	2	1,8	1,6	1,4	1,2
Прикладные научные исследования в области образования	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4
Другие вопросы в области образования	4,4	3,9	3,5	3	2,8	2,6	2,4	2,2

Таблица 9. Бюджетные расходы на образование в период до 2024 г. по сценарию 1 при доле расходов на образование в ВВП 3,6%, млрд руб. (в ценах 2016 г.)

	2016	2017	2018
Номинальный объем ВВП	85881	91937	98354
Темп роста ВВП, %	99,8	101,7	101,8
ВВП (в ценах 2016 г.)	85881	87341	88917
Доля расходов на образование в ВВП – бюджет, %	3,6	3,6	3,6
ОБРАЗОВАНИЕ	3104	3157	3213
Дошкольное образование	679	701	717
Общее образование	1489	1525	1555
Среднее профессиональное образование	200	199	202
Профессиональная подготовка, переподготовка и повышение квалификации	21	22	22
Высшее и послевузовское профессиональное образование	505	492	498
Молодежная политика и оздоровление детей	65	66	67
Прикладные научные исследования в области образования	12	13	13
Другие вопросы в области образования	133	139	138

2019	2020	2021	2022	2023	2024
104975	111669	118446	125386	132469	139729
101,9	102,5	102,4	102,4	102,3	102,3
90589	92830	95098	97347	99607	101907
3,6	3,6	3,6	3,6	3,6	3,6
3274	3355	3437	3518	3600	3683
733	755	777	799	821	847
1588	1630	1670	1713	1757	1805
203	205	206	211	212	214
23	23	24	25	25	26
504	513	526	535	544	549
69	70	72	70	72	74
13	13	14	14	14	15
141	144	148	151	155	155

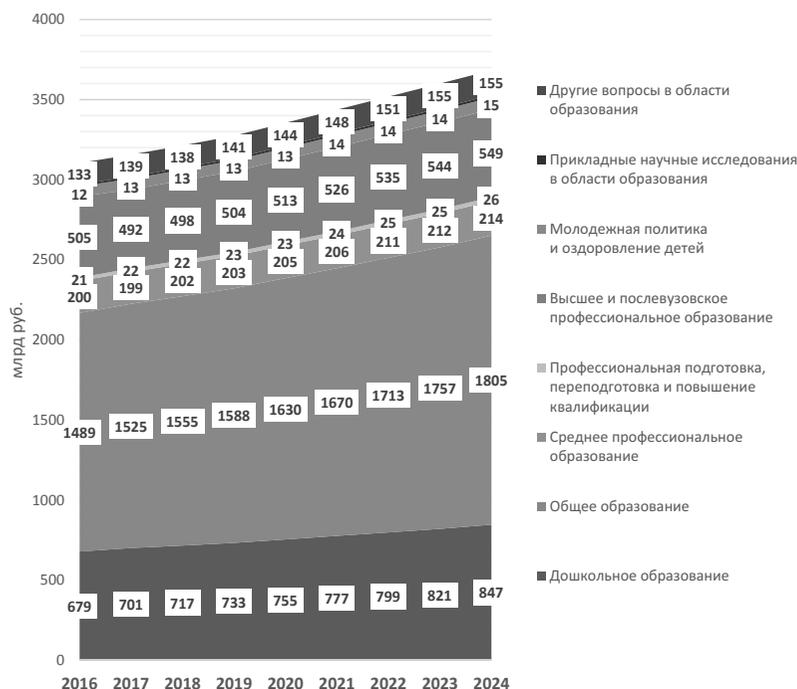


Рис. 7. Бюджетные расходы на образование по уровням образования по сценарию 1, млрд руб. (в ценах 2016 г.)

Самый большой риск сценария 3 — это резкое снижение расходов на молодежную политику, который, не понятно, компенсируется или нет ростом расходов на дополнительное образование детей (расходы входят в общее образование). Вместе с тем в этом сценарии самым большим бенефициаром является дошкольное образование, что позволяет, например, активно (или активнее) развивать ясельный уровень, обеспечивая раннее развитие детей.

9.4. РЕАЛИЗАЦИЯ СЦЕНАРИЕВ 1–3 ПРИ ПОСТЕПЕННОМ РОСТЕ ДОЛИ В ВВП БЮДЖЕТНЫХ РАСХОДОВ НА ОБРАЗОВАНИЕ ДО 4,6%

В этом случае бюджетное финансирование образования увеличивается к 2024 г. на 1% ВВП. За 9 лет это достаточно серьезный

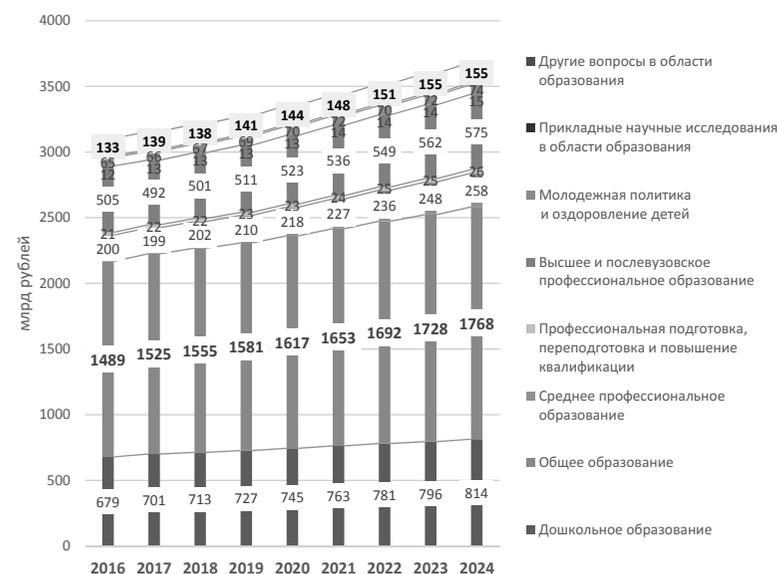


Рис. 8. Бюджетные расходы на образование по уровням образования по сценарию 2, млрд руб. (в ценах 2016 г.)

маневр в бюджетных расходах, особенно при невысоких темпах роста ВВП. Поэтому важно определить, как данное финансирование разойдется по системе образования (по ее уровням) и тем задачам, которые она призвана решать, и какого эффекта в развитии образования можно ожидать при прогнозируемом объеме бюджетных расходов по каждому из выделенных направлений. Кроме того, необходимо определить, достаточен ли он будет, чтобы обеспечить конкурентоспособность российской системы образования в мире.

При росте доли бюджетных расходов на образование в ВВП до 4,6% в 2024 г. объемы бюджетного финансирования системы образования в ценах 2016 г. вырастут в 1,5 раза.

Объемы бюджетных расходов при реализации сценария 1, когда доля бюджетных расходов в ВВП постепенно повышается до 4,6%, представлены в табл. 12.

При реализации данного сценария бюджетные расходы на дошкольное образование вырастут в 2024 г. по сравнению с 2016 г. почти в 1,6 раза, на общее образование (включая

Таблица 10. Бюджетные расходы на образование в период до 2024 г. по сценарию 2 при доле расходов на образование в ВВП 3,6%, млрд руб. (в ценах 2016 г.)

	2016	2017	2018
Номинальный объем ВВП	85881	91937	98354
Темп роста ВВП, %	99,8	101,7	101,8
ВВП (в ценах 2016 г.)	85881	87341	88917
Доля расходов на образование в ВВП — бюджет, %	3,6	3,6	3,6
ОБРАЗОВАНИЕ	3104	3157	3213
Дошкольное образование	679	701	713
Общее образование	1489	1525	1555
Среднее профессиональное образование	200	199	202
Профессиональная подготовка, переподготовка и повышение квалификации	21	22	22
Высшее и послевузовское профессиональное образование	505	492	501
Молодежная политика и оздоровление детей	65	66	67
Прикладные научные исследования в области образования	12	13	13
Другие вопросы в области образования	133	139	138

	2019	2020	2021	2022	2023	2024
	104975	111669	118446	125386	132469	139729
	101,9	102,5	102,4	102,4	102,3	102,3
	90589	92830	95098	97347	99607	101907
	3,6	3,6	3,6	3,6	3,6	3,6
ОБРАЗОВАНИЕ	3274	3355	3437	3518	3600	3683
Дошкольное образование	727	745	763	781	796	814
Общее образование	1581	1617	1653	1692	1728	1768
Среднее профессиональное образование	210	218	227	236	248	258
Профессиональная подготовка, переподготовка и повышение квалификации	23	23	24	25	25	26
Высшее и послевузовское профессиональное образование	511	523	536	549	562	575
Молодежная политика и оздоровление детей	69	70	72	70	72	74
Прикладные научные исследования в области образования	13	13	14	14	14	15
Другие вопросы в области образования	141	144	148	151	155	155

Таблица 11. Бюджетные расходы на образование в период до 2024 г. по сценарию 3 при доле расходов на образование в ВВП 3,6%, млрд руб. (в ценах 2016 г.)

	2016	2017	2018
Номинальный объем ВВП	85881	91937	98354
Темп роста, %	99,8	101,7	101,8
ВВП (в ценах 2016 г.)	85881	87341	88917
Доля расходов на образование в ВВП — бюджет, %	3,6	3,6	3,6
ОБРАЗОВАНИЕ	3104	3157	3213
Дошкольное образование	679	701	717
Общее образование	1489	1525	1552
Среднее профессиональное образование	200	199	202
Профессиональная подготовка, переподготовка и повышение квалификации	21	22	22
Высшее и послевузовское профессиональное образование	505	492	514
Молодежная политика и оздоровление детей	65	66	67
Прикладные научные исследования в области образования	12	13	13
Другие вопросы в области образования	133	139	125

	2019	2020	2021	2022	2023	2024
	104975	111669	118446	125386	132469	139729
	101,9	102,5	102,4	102,4	102,3	102,3
	90589	92830	95098	97347	99607	101907
	3,6	3,6	3,6	3,6	3,6	3,6
	3274	3355	3437	3518	3600	3683
	737	762	787	813	839	865
	1588	1634	1681	1727	1775	1823
	203	205	203	201	198	195
	23	23	24	25	25	26
	530	550	571	591	612	633
	65	67	62	56	50	44
	13	13	14	14	14	15
	115	101	96	91	86	81



Рис. 9. Бюджетные расходы на образование по уровням образования по сценарию 3, млрд руб. (в ценах 2016 г.)

ДОД) — на 54%. При этом на среднее профессиональное и высшее образование они вырастут менее чем на 40% — на 36% и 38% соответственно (все расчеты — в ценах 2016 г.).

График изменения бюджетных расходов на образование в 2016–2024 гг. по сценарию 1 при постепенном росте доли бюджетных расходов на образование в ВВП до 4,6% представлен на рис. 10.

Объемы бюджетного финансирования системы образования (по уровням образования и направлениям деятельности в данной сфере) по сценарию 2 при условии, что доля бюджетных расходов в ВВП вырастет в 2024 г. до 4,6%, представлены в табл. 13.

В сценарии 2 при постепенном росте доли бюджетных расходов на образование в ВВП до 4,6% наиболее сильно растут бюджетное финансирование СПО — на 64%. Бюджетные расходы на дошкольное и школьное образование, соответственно, растут слабее и увеличиваются в 2024 г. чуть более чем в 1,5 раза по сравнению с бюджетными расходами на эти уровни обра-



Рис. 10. Бюджетные расходы на образование по уровням образования по сценарию 1 (при росте доли бюджетных расходов на образование до 4,6% ВВП), млрд руб. (в ценах 2016 г.)

зования в 2016 г. Бюджетные расходы на высшее образование возрастают на 45%, на прикладные научные исследования в области образования — на 59% (до 19 млрд руб. в ценах 2016 г.), на молодежную политику — на 40% (это самый низкий показатель роста среди всех бюджетных расходов в сфере образования).

График изменения бюджетных расходов на образование в 2016–2024 гг. по сценарию 2 при постепенном росте доли бюджетных расходов на образование в ВВП до 4,6%, представлен на рис. 11.

И наконец, объемы бюджетных расходов по сценарию 3 представлены в табл. 14 (доля бюджетных расходов на образование в ВВП поднимается до 4,6% к 2024 г.).

Таблица 12. Бюджетные расходы на образование
в период до 2024 г. по сценарию 1 при постепенном росте
доли бюджетных расходов на образование в ВВП
до 4,6%, млрд руб. (в ценах 2016)

Валовой внутренний продукт	2016	2017	2018
Номинальный объем ВВП	85881	91937	98354
Темп роста, %	99,8	101,7	101,8
ВВП (в ценах 2016 г.)	85881	87341	88917
Доля расходов на образование в ВВП — бюджет, %	3,6	3,6	3,7
ОБРАЗОВАНИЕ	3104	3157	3290
Дошкольное образование	679	701	734
Общее образование	1489	1525	1592
Среднее профессиональное образование	200	199	207
Профессиональная подготовка, переподготовка и повышение квалификации	21	22	23
Высшее и послевузовское профессиональное образование	505	492	510
Молодежная политика и оздоровление детей	65	66	69
Прикладные научные исследования в области образования	12	13	13
Другие вопросы в области образования	133	139	141

2019	2020	2021	2022	2023	2024
104975	111669	118446	125386	132469	139729
101,9	102,5	102,4	102,4	102,3	102,3
90589	92830	95098	97347	99607	101907
3,8	3,9	4,0	4,0	4,3	4,6
3442	3620	3756	3894	4283	4688
771	815	849	884	977	1078
1670	1760	1826	1896	2090	2297
213	221	225	234	253	272
24	25	26	27	30	33
530	554	575	592	647	698
72	76	79	78	86	94
14	14	15	16	17	19
148	156	162	167	184	197

Таблица 13. Бюджетные расходы на образование в период до 2024 г. по сценарию 2 при постепенном росте доли бюджетных расходов на образование в ВВП до 4,6%, млрд руб. (в ценах 2016 г.)

	2016	2017	2018
Номинальный объем ВВП	85881	91937	98354
Темп роста ВВП, %	99,8	101,7	101,8
ВВП (в ценах 2016 г.)	85881	87341	88917
Доля расходов на образование в ВВП — бюджет, %	3,6	3,6	3,7
ОБРАЗОВАНИЕ	3104	3157	3290
Дошкольное образование	679	701	730
Общее образование	1489	1525	1592
Среднее профессиональное образование	200	199	207
Профессиональная подготовка, переподготовка и повышение квалификации	21	22	23
Высшее и послевузовское профессиональное образование	505	492	513
Молодежная политика и оздоровление детей	65	66	69
Прикладные научные исследования в области образования	12	13	13
Другие вопросы в области образования	133	139	141

	2019	2020	2021	2022	2023	2024
	104975	111669	118446	125386	132469	139729
	101,9	102,5	102,4	102,4	102,3	102,3
	90589	92830	95098	97347	99607	101907
	3,8	3,9	4,0	4,0	4,3	4,6
	3442	3620	3756	3894	4283	4688
	764	804	834	864	947	1036
	1663	1745	1807	1873	2056	2250
	220	235	248	261	296	328
	24	25	26	27	30	33
	537	565	586	607	668	731
	72	76	79	78	86	94
	14	14	15	16	17	19
	148	156	162	167	184	197



Рис. 11. Бюджетные расходы на образование по уровням образования по сценарию 2 (при росте доли бюджетных расходов на образование до 4,6% ВВП), млрд руб. (в ценах 2016 г.)

В рамках данного сценария бюджетные расходы в ценах 2016 г. вырастают в 2024 г. в 1,6 раза на дошкольное и высшее образование, а также на прикладные научные исследования в области образования. Бюджетные расходы на общее образование, включая ДОД, увеличиваются 2024 г. по сравнению с 2016 г. на 56% и на столько же вырастают бюджетные расходы на профессиональную подготовку, переподготовку и повышение квалификации. На 10% сокращаются (в ценах 2016 г.) бюджетные расходы на молодежную политику и на 20% — на другие расходы в области образования, при этом в номинальном выражении они вырастут на 18,5% и 6,4% соответственно. Бюджетные расходы на СПО в ценах 2016 г. вырастут всего на 24%, при этом в номинальном выражении — на 70,5%.

В силу того что номинально бюджетные расходы вырастут весьма значительно, прогнозируемое перераспределение ресурсов внутри системы образования может пройти достаточно безболезненно, тем более что контингент обучающихся в системе среднего профессионального образования будет в этом



Рис. 12. Бюджетные расходы на образование по уровням образования по сценарию 3 (при росте доли бюджетных расходов на образование до 4,6% ВВП), млрд руб. (в ценах 2016 г.)

случае снижаться, а в высшем образовании численность бюджетных студентов, напротив, вырастет.

График изменения бюджетных расходов на образование в 2016–2024 гг. по сценарию 3 при постепенном росте доли бюджетных расходов на образование в ВВП до 4,6%, представлен на рис. 12.

9.5. ПРОГНОЗНАЯ ПОТРЕБНОСТЬ В БЮДЖЕТНОМ ФИНАНСИРОВАНИИ ПО УРОВНЯМ ОБРАЗОВАНИЯ

Выше были рассмотрены возможные сценарии распределения бюджетных средств в системе образования при прогнозируемой динамике ВВП России и изменении доли в ВВП бюджетных расходов на образование. Эти расчеты показывают тот бюджетный маневр (понимаемый, как изменение структуры бюджетных расходов внутри данной сферы), который может быть осу-

Таблица 14. Бюджетные расходы на образование
в период до 2024 г. по сценарию 3 при постепенном росте доли
бюджетных расходов на образование в ВВП до 4,6%, млрд руб.

	2016	2017	2018
Номинальный объем ВВП	85881	91937	98354
Темп роста, %	99,8	101,7	101,8
ВВП (в ценах 2016 г.)	85881	87341	88917
Доля расходов на образование в ВВП – бюджет, %	3,6	3,6	3,7
ОБРАЗОВАНИЕ	3104	3157	3290
Дошкольное образование	679	701	734
Общее образование	1489	1525	1589
Среднее профессиональное образование	200	199	207
Профессиональная подготовка, переподготовка и повышение квалификации	21	22	23
Высшее и послевузовское профессиональное образование	505	492	526
Молодежная политика и оздоровление детей	65	66	69
Прикладные научные исследования в области образования	12	13	13
Другие вопросы в области образования	133	139	128

2019	2020	2021	2022	2023	2024
104975	111669	118446	125386	132469	139729
101,9	102,5	102,4	102,4	102,3	102,3
90589	92830	95098	97347	99607	101907
3,8	3,9	4,0	4,0	4,3	4,6
3442	3620	3756	3894	4283	4688
775	822	860	899	998	1102
1670	1763	1837	1912	2112	2320
213	221	222	222	236	248
24	25	26	27	30	33
558	594	624	654	728	806
69	72	68	62	60	56
14	14	15	16	17	19
120	109	105	101	103	103

ществлен до 2024 г., и те последствия и риски, которые с ним связаны. Естественно, что при более низкой доле в ВВП бюджетных расходов на образование растут риски нехватки ресурсов в данной сфере, которые должны обеспечить ее развитие и решение, стоящих перед ней задач.

В то же время необходимо определить тот объем бюджетных средств, который минимально необходим с тем, чтобы система образования могла выполнять возложенные на нее функции и не деградировать, поскольку ухудшение состояния системы образования означает потерю Россией экономической конкурентоспособности и, кроме того, рост социальной напряженности, поскольку семьи нацелены на получение детьми современного (качественного) образования и связывают именно с хорошим образованием возможность социального успеха и благосостояния их детей.

Расчет указанного объема бюджетных средств исходит из прогноза численности обучающихся в период 2018–2024 гг. на каждом уровне образования и основывается на демографическом прогнозе Росстата численности населения Российской Федерации до 2035 г. При этом предполагается, что бюджетное финансирование в расчете на одного обучающегося, который должен получать образование за счет бюджетных средств, на каждом уровне образования будет в реальном выражении не меньше, чем в 2016 г. Соответственно, в данном варианте потребность в бюджетных средствах определяется практически исключительно прогнозной численностью тех, кто будет обучаться за бюджетный счет, т.е. объемом государственных гарантий в сфере образования, которые определены Конституцией Российской Федерации (ст. 43) и Федеральным законом «Об образовании в Российской Федерации».

Вопрос поступления в систему внебюджетных средств, в том числе средств населения, также требует прогнозных расчетов, но важно подчеркнуть, что эти средства должны дополнительно обеспечивать развитие системы образования, а не являться компенсацией (замещением) сокращающихся государственных (муниципальных) расходов. Тем более в ситуации, когда реальные доходы населения падают, и, как показывают со-

циологические исследования, в 2017 г. семьи впервые с конца 1990-х годов стали экономить на образовании детей¹.

9.5.1. ДОШКОЛЬНОЕ ОБРАЗОВАНИЕ — ПРОГНОЗ ПОТРЕБНОСТИ В БЮДЖЕТНЫХ СРЕДСТВАХ

Прогноз численности детей в организациях дошкольного образования. Дошкольное образование формально не является обязательным и общедоступным. Это означает, что не все дети в возрасте 1–6 лет могут и обязаны посещать организации дошкольного образования. Поэтому численность детей данной возрастной группы можно представить как потенциальный (или максимально возможный) уровень спроса на образование данного уровня, а степень его удовлетворения при этом будет определяться числом доступных мест в организациях дошкольного образования и численностью желающих их посещать.

Расчет производился по статистическим данным о численности воспитанников в организациях Российской Федерации, осуществляющих образовательную деятельность по образовательным программам дошкольного образования, присмотр и уход за детьми в базовом периоде 2006–2016 гг.

Согласно статистике, средний темп прироста показателя численности детей в дошкольных организациях в период 2006–2016 гг. составил 4,5% в год. При этом общий прирост данного показателя в том же периоде составил 2 630 тыс человек или 55,8%. Проведенный расчет показывает, что при сохранении сложившейся тенденции численность детей, посещающих организации дошкольного образования, в прогнозном периоде будет расти. К концу прогнозного периода полученные результаты — 9 197 тыс. человек «не выйдут» за пределы предположительной численности населения 1–6 лет (демографического прогноза Росстата на 2024 г. — 9 232 тыс. человек), что позволяет их оценивать как корректные (по данному условию). На фоне ожидаемого сокращения численности детей в возрасте 1–6 лет

¹ Мониторинг эффективности школы, Евробарометр в России, РАНХиГС — 2017 г.

прогнозируется устойчивый рост показателя охвата соответствующей категории населения услугами дошкольного образования. С 2017 по 2024 г. данный показатель вырастет с 64,9 до 99,6%.

Прогноз потребности дошкольного образования в средствах консолидированного бюджета. Для разработки прогноза потребности системы дошкольного образования Российской Федерации в бюджетных средствах были использованы данные отчета об исполнении консолидированного бюджета Российской Федерации за 2016 г. Это последний год, по которому на данный момент доступны отчетные по численности детей, посещающих организации дошкольного образования — 7,25 млн человек. Соответственно, средние бюджетные расходы в расчете на одного ребенка, посещающего дошкольную образовательную организацию, составили 93,6 тыс. руб. Таким образом, минимальная потребность в расходах консолидированного бюджета на дошкольное образование с учетом роста охвата детей услугами дошкольных образовательных организаций составит 860,8 млрд руб. Общий прирост расходов консолидированного бюджета на прогнозный период составит 181,8 млрд руб., или 26,8% относительно бюджетных расходов на ДО в 2016 г.

9.5.2. ОБЩЕЕ (ШКОЛЬНОЕ) ОБРАЗОВАНИЕ — ПРОГНОЗ ПОТРЕБНОСТИ В БЮДЖЕТНЫХ СРЕДСТВАХ

Прогноз численности учащихся в организациях общего образования. Анализ данных по численности населения в возрасте 7–17 лет показывает, что в 2006–2016 гг. значение показателя уменьшалось до 2013 г., затем стало расти. Практически такая же тенденция прослеживается в показателе численности детей и подростков, обучающихся в образовательных организациях, реализующих программы общего образования. Здесь значение показателя уменьшалось до 2010 г., далее оно росло и в 2016 г. незначительно превысило значение показателя за 2006 г. Поэтому средний темп прироста составил 0,3%, а общий прирост — 3,5%, или 503 тыс. человек.

По расчетным данным, численность обучающихся в образовательных организациях, реализующих программы общего образования, продолжит свой рост и в 2024 г. вырастет на 2 949 тыс. человек, или на 20% по сравнению с 2016 г.

Прогноз потребности общего образования в бюджетном финансировании. Прогнозирование бюджетных расходов производится на основе показателя расходов консолидированного бюджета на общее образование в Российской Федерации в расчете на одного обучающегося — удельные расходы консолидированного бюджета. В 2016 г. они составили 94,8 тыс. руб. в расчете на одного учащегося общеобразовательной школы. Соответственно, в 2024 г. минимальная потребность в бюджетных средствах на общее (школьное) образование составит 1529,0 млрд руб., а с учетом расходов на дополнительное образование детей — 1804,2 млрд руб. При этом расходы на ДОД составят 275,2 млрд руб.

9.5.3. СРЕДНЕЕ ПРОФЕССИОНАЛЬНОЕ ОБРАЗОВАНИЕ — ПРОГНОЗ ПОТРЕБНОСТИ В БЮДЖЕТНЫХ СРЕДСТВАХ

Прогноз численности студентов организаций СПО. Результаты расчетов показывают устойчивый рост контингента студентов организаций СПО. При сохранении сложившейся тенденции можно ожидать, что в 2024 г. численность студентов составит 3209,9 тыс. человек, что превышает их численность в 2016 г. на 1178,6 тыс. человек, или на 58,0%.

Прогноз потребности среднего профессионального образования в бюджетном финансировании. Анализ бюджетных расходов консолидированного бюджета показывает, что в период 2003–2014 гг. они устойчиво росли, причем в 2014 г. рост был достаточно выраженным. Однако в 2015–2016 гг. эти расходы практически стабилизировались на уровне 197,8–199,8 млрд руб. Можно отметить небольшой рост бюджетных расходов в 2016 г. по сравнению с 2015 г. на 2024,4 млн руб., или на 1,02% (т. е. ниже уровня инфляции).

В основу прогноза потребности в бюджетном финансировании положен анализ динамики расходов консолидированного бюджета в расчете на одного обучающегося данного уровня

образования. Приведенные данные показывают, что в период 2005–2014 гг. величина расходов устойчиво росла, причем в 2014 г. довольно резко. В целом характер изменений практически точно отражал динамику расходов консолидированного бюджета. Однако в 2015–2016 гг. расчетное значение заметно снижалось, что обусловлено стабилизацией расходов бюджета при сохраняющемся росте численности студентов (рис. 13).

В результате к прогнозируемому периоду данный показатель «подошел» с отрицательной динамикой, которая, как представляется, для прогнозных расчетов неприемлема. Поэтому, в отличие от прогнозных расчетов потребности в бюджетных средствах для систем дошкольного и общего (школьного) образования, за основу величины бюджетного финансирования в расчете на одного студента был взят показатель 2014 г., а не 2016 г.

В сделанных предположениях минимальная потребность в бюджетных средствах в системе СПО в 2024 г. составит 330,0 млрд руб.

Если же прирост численности студентов в системе СПО будет поделен между нею и системой высшего образования, то потребность в бюджетных средствах в среднем профессиональном образовании может сократиться примерно до 269,4 млрд руб.

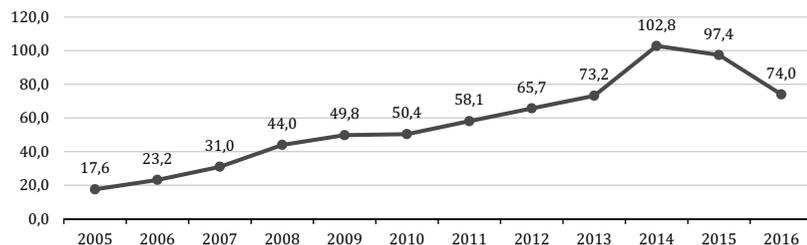


Рис. 13. Расходы консолидированного бюджета Российской Федерации в расчете на одного студента, обучающегося по программам подготовки специалистов среднего звена, тыс. руб.

9.5.4. ВЫСШЕЕ ОБРАЗОВАНИЕ — ПОТРЕБНОСТЬ В БЮДЖЕТНЫХ СРЕДСТВАХ

Прогноз численности бюджетных студентов вузов. Прогноз минимальной численности *бюджетных студентов* вузов представлен выше на рис. 5. При столь значительном падении численности бюджетных студентов *минимальная потребность* в бюджетных средствах в 2024 г. составит 420,4 млрд руб. Вместе с тем при развитии в системе высшего образования прикладного бакалавриата численность бюджетных студентов вузов может вырасти и даже превысить уровень 2016 г., достигнув в 2024 г. примерно 2250 тыс. человек. В этом случае минимальная потребность в бюджетных средствах в 2024 г. составит 568,4 млрд руб. Однако с учетом недофинансирования данной сферы, которое, как было отмечено выше, составляло в 2016 г. около 35%, потребность в бюджетных средствах возрастает до 767,2 млрд руб. Если же исходить из задачи повышения конкурентоспособности российских вузов на мировом рынке высшего образования (а такая цель поставлена в приоритетном проекте «Развитие экспортного потенциала российского образования»), то потребность в бюджетном финансировании в 2024 г. возрастает еще примерно на 10% и составит примерно 812,6 млрд руб.

9.6. СОПОСТАВЛЕНИЕ ВОЗМОЖНЫХ ОБЪЕМОВ БЮДЖЕТНОГО ФИНАНСИРОВАНИЯ В РАМКАХ СЦЕНАРИЕВ 1–3 И ПОТРЕБНОСТИ В БЮДЖЕТНЫХ СРЕДСТВАХ, ИСХОДЯ ИЗ ИЗМЕНЕНИЯ ЧИСЛЕННОСТИ ОБУЧАЮЩИХСЯ НА РАЗЛИЧНЫХ УРОВНЯХ ОБРАЗОВАНИЯ

Выше была рассчитана минимальная потребность в бюджетных средствах в 2024 г. в зависимости от изменения численности обучающихся на том или ином уровне образования. Вместе с тем даже в этом случае прогноз потребности в бюджетных средствах на уровнях среднего профессионального и высшего образования является вариантным, поскольку между ними возможно деление контингента, когда часть потенциальных студентов организаций СПО (подготовка специалистов средне-

го звена) «перетянет» на себя прикладной бакалавриат вузов. В рамках рассмотренных выше сценариев также учитывалось изменение потока молодежи в систему СПО, если подготовка специалистов среднего звена (прикладников) начнет осуществляться в прикладном бакалавриате вузов. Альтернативный вариант — это развитие прикладного бакалавриата совместно организациями СПО и вузами (реализация ими сетевой модульной программы).

В табл. 15 представлены объемы финансирования по сценариям 1–3 в случаях, когда доля бюджетных расходов на образование в ВВП остается равной 3,6% в 2018–2024 гг. и когда доля бюджетных расходов на образование в ВВП вырастает к 2024 г. до 4,6%, а также рассчитанная минимальная потребность в бюджетных средствах по уровням образования.

Сценарии 1 (+1%ВВП) — 3 (+1%ВВП) — это сценарии, когда доля бюджетных расходов на образование в ВВП равняется 4,6%.

Как следует из табл. 15, минимальная потребность в бюджетном финансировании уровней образования и дополнительного образования детей может быть удовлетворена в рамках 1 и 3 сценариев (при доле бюджетных расходов в ВВП, равной 3,6%), за исключением системы среднего профессионального образования, которая не получит минимально необходимого ей бюджетного финансирования. При увеличении в 2024 г. доли бюджетных расходов на образование в ВВП до 4,6% минимальная потребность в бюджетном финансировании удовлетворяется практически всеми тремя сценариями, хотя в сценарии 3 (+1% ВВП) есть некий дефицит средств опять-таки по системе СПО. Вместе с тем в дошкольном, общем (школьном) и дополнительном образовании детей в этом случае появляется определенный финансовый ресурс, позволяющий осуществлять их развитие, и, соответственно, могут быть реализованы поставленные стратегические задачи. Что касается системы среднего профессионального образования, то ее развитие находится под вопросом — данная сфера обеспечивается только на уровне минимальной потребности, при этом в ряде сценариев даже эта потребность не покрывается бюджетным финансированием.

ТАБЛИЦА 15. СОПОСТАВЛЕНИЕ ВОЗМОЖНЫХ ОБЪЕМОВ БЮДЖЕТНОГО ФИНАНСИРОВАНИЯ В РАМКАХ СЦЕНАРИЕВ 1–3 И МИНИМАЛЬНОЙ ПОТРЕБНОСТИ В БЮДЖЕТНЫХ СРЕДСТВАХ, МЛРД РУБ. (в ценах 2016 г.)

	Сценарий 1		Сценарий 2		Сценарий 3		Сценарий 1 (+1%ВВП)		Сценарий 2 (+1%ВВП)		Сценарий 3 (+1%ВВП)		Прогноз минимальной потребности	
	2024		2024		2024		2024		2024		2024		(вариант 1)	
													(вариант 2)	
Дошкольное образование	847	814	814	814	865	865	1078	1078	1036	1036	1102	1102	860	860
Общее образование (с ДОО)	1805	1768	1768	1768	1823	1823	2297	2297	2250	2250	2320	2320	1804	1804
Общее образование (без ДОО)	1510	1510	1510	1510	1510	1510	1922	1922	1922	1922	1922	1922	1529	1529
Дополнительное образование детей	295	261	261	261	313	313	375	375	333	333	398	398	275	275
СПО	214	258	258	258	195	195	272	272	328	328	248	248	330	269
Высшее образование	549	575	575	575	633	633	698	698	731	731	806	806	420	568

Примечание: Сценарий 1–3 — это сценарии, когда доля бюджетных расходов на образование в ВВП равняется 3,6%. В варианте 2 меняется потребность в бюджетных средствах в системах СПО и ВПО, минимальная потребность в бюджетных средствах на дошкольное, общее образование и дополнительное образование детей совпадает в обоих вариантах.

В высшем образовании практически все сценарии покрывают потребность данной сферы в *минимальном бюджетном финансировании*, но развитие обеспечивают только сценарии 2 и 3 (+1% ВВП), хотя и здесь остается небольшой дефицит, в том числе когда речь идет о повышении международной конкурентоспособности российских университетов.

9.7. ВНЕБЮДЖЕТНЫЕ СРЕДСТВА В СИСТЕМЕ ОБРАЗОВАНИЯ

Расширение финансовой базы системы образования, создание условий для привлечения в нее внебюджетных средств из разных источников было и остается одной из важнейших задач ее развития. Вместе с тем, как уже отмечалось, в последние годы население, которое является вторым после государства инвестором в данную сферу, стало экономить на расходах на образование. Во многом это связано с тем, что ряд инструментов, который за рубежом обеспечивает приток в систему образования дополнительных средств в России не получает, несмотря на все усилия, необходимого развития. Образовательное кредитование при поддержке государства так и не вышло из стадии эксперимента, государственно-частное партнерство и фонды целевого капитала (далее — ФКЦ) хотя и развиваются, но вклад ФКЦ пока не превышает 0,6% от величины бюджетных расходов на образование¹.

В целом в 2016 г. доля внебюджетных средств в образовании составила 0,8% ВВП, или 687,0 млрд руб. В системе высшего образования объем внебюджетных средств равнялся 373,5 млрд руб. (средства населения — 240,2 млрд руб.), в системе СПО — 32,7 млрд руб. (средства населения — 21,3 млрд руб.), в общем (школьном образовании) — 57,2 млрд руб. (в том числе средства населения составили 44,2 млрд руб., значительная часть из которых шла в оплату дополнительных образовательных услуг),

в системе дошкольного образования — 89,1 млрд руб. (средства населения 74,0 млрд руб.), в остальные сегменты системы образования поступило 134,5 млрд руб. (прежде всего — это расходы на ДПО, а также на научные исследования и разработки в системе образования).

В системе высшего образования рост средств населения с 2013 г.¹ составил 19,5%, в системе СПО они сократились на 3,0%, в системе общего образования выросли на 41,2%, в дошкольном — на 37,8%.

Таким образом, расходы населения достаточно быстро росли в общем и дошкольном образовании, в среднем профессиональном они падали, а в системе высшего образования рост был весьма умеренным — немного выше уровня инфляции.

Соответственно, реалистично считать, что расходы населения на высшее образование при сокращении студенческого контингента вырастут незначительно (вариант 1). При развитии в вузах прикладного бакалавриата рост внебюджетных доходов вузов будет более выраженным, но, учитывая, что на прикладной бакалавриат в основном будут поступать дети из семей с достатком ниже среднего, он тем не менее будет невысоким (вариант 2). Еще один источник внебюджетных доходов — ожидаемый рост численности иностранных студентов в российских вузах. Однако большая часть доходов от обучения иностранных граждан пойдет не в сферу образования, а в региональные экономики (расходы иностранцев на проживание, питание, проведение досуга, транспорт). Увеличение внебюджетных доходов в системе ВО также может быть обеспечено за счет поступления средств от работодателей, заинтересованных в повышении качества высшего образования, но если экономический рост будет невысоким, то их вложения в развитие вузов будут расти медленно (вариант 3).

В системе СПО можно ожидать небольшого роста внебюджетных поступлений, прежде всего связанного с ростом численности обучающихся. Второй вариант более значительного

¹ На декабрь 2016 г. в российской системе образования было создано более 90 фондов целевого капитала, крупнейшими из которых являются ФКЦ СколТеха — 4,4 млрд руб., МГИМО — 1,5 млрд руб., Европейского университета в Санкт-Петербурге — 1,6 млрд руб., СПбГУ — 1 млрд руб., НИУ ВШЭ — 0,5 млрд руб., РАНХиГС — 0,5 млрд руб.

¹ Наиболее полные данные о внебюджетных средствах в системе образования.

Таблица 16. Внебюджетные средства в системе образования, млрд руб.

	2016	2017	2018
ВВП (в ценах 2016 г.)	85881	87341	88917
Дошкольное образование	89,1	90,4	92,0
Общее образование	57,2	58,3	59,5
СПО (вариант 1)	32,7	33,0	33,3
СПО (вариант 2)	32,7	33,0	33,4
Высшее образование (вариант 1)	373,5	379,1	384,8
Высшее образование (вариант 2)	373,5	379,1	386,7
Высшее образование (вариант 3)	373,5	380,2	389,7
Прочие	134,5	136,5	138,8
Внебюджетные средства (вариант 1)	687,0	697,4	708,3
Внебюджетные средства (вариант 2)	687,0	697,4	710,3
Внебюджетные средства (вариант 3)	687,0	698,5	713,4
Доля внебюджетных средств в ВВП (вариант 1)	0,8%	0,8%	0,8%
Доля внебюджетных средств в ВВП (вариант 2)	0,8%	0,8%	0,8%
Доля внебюджетных средств в ВВП (вариант 3)	0,8%	0,8%	0,8%

2019	2020	2021	2022	2023	2024	2024/2016
90589	92830	95098	97347	99607	101907	119%
93,8	96,1	98,6	101,4	104,6	108,2	121%
60,8	62,3	64,0	65,9	68,3	70,8	124%
33,6	34,0	34,4	34,8	35,4	36,0	110%
34,0	34,7	35,6	36,5	37,6	38,8	119%
392,5	402,3	414,4	428,9	443,9	459,4	123%
395,2	406,3	420,5	436,5	453,9	474,3	127%
400,6	412,7	427,1	444,2	464,2	487,4	130%
141,6	145,2	149,5	154,7	160,6	167,0	124%
722,0	739,0	759,5	783,8	810,0	837,9	122%
725,1	743,7	766,8	793,0	822,2	855,6	125%
730,6	750,1	773,4	800,8	832,5	868,7	126%
0,8%	0,8%	0,8%	0,8%	0,8%	0,83%	
0,8%	0,8%	0,8%	0,8%	0,8%	0,84%	
0,8%	0,8%	0,8%	0,8%	0,8%	0,86%	

роста внебюджетных доходов в системе СПО связан с вложениями работодателей.

В системе общего образования расходы населения будут расти при увеличении разнообразия дополнительных платных услуг, они также будут обусловлены ростом контингента школьников. Аналогичные процессы будут характерны и для системы дошкольного образования. В этой сфере объем внебюджетных средств будет определяться ростом охвата детей дошкольного возраста услугами дошкольного образования и определенным развитием дополнительных платных услуг, но значительного роста здесь ожидать можно только с восстановлением доходов населения (табл. 16).

В целом прогнозные расчеты показывают, что в перспективе до 2024 г. внебюджетные средства в системе образования могут только немного превысить 0,8% ВВП, составив в зависимости от варианта прогноза 0,83–0,86% ВВП (все расчеты в ценах 2016 г.).

Заключение

Развитие образования в современном мире требует как государственных, так и частных расходов. Построенные сценарии поступления в систему образования бюджетных средств показали, что для решения стоящих перед ней задач развития необходимо как минимум увеличить ее финансирование на 1% ВВП. В случае если этого не произойдет, дошкольное и общее (школьное) образование, а также дополнительное образование детей перейдут в режим фактического выживания — их потребность в бюджетных средствах будет удовлетворяться на минимально необходимом уровне. В системе среднего профессионального образования велик риск ухудшения и без того достаточно сложного положения.

Что касается системы высшего образования, то даже увеличение бюджетных расходов на образование на 1% ВВП не позволяет этой сфере полностью преодолеть недофинансирование и эффективно обеспечить повышение конкурентоспособности российских вузов на мировом образовательном рынке.

В то же время ликвидация нехватки бюджетных средств в системе высшего образования ведет к недофинансированию молодежной политики,

а также к нехватке бюджетных средств на профессиональную подготовку, переподготовку и повышение квалификации работников образования.

Надежда, что в систему образования можно привлечь в прогнозном периоде большие объемы внебюджетных средств, к сожалению, при невысоком экономическом росте вряд ли оправдается. Прогнозные расчеты показывают, что хотя в реальном выражении внебюджетные доходы в дошкольном, общем и высшем образовании будут расти быстрее, чем ВВП, в силу слабого роста объема внебюджетных средств в системе СПО внебюджетные средства в системе образования составят в лучшем случае 0,86% ВВП в 2024 г. (в 2016 г. — 0,8% ВВП).

В принципе серьезно улучшить положение в системе образования может прежде всего повышение темпов роста российской экономики. Тем не менее предлагаемая стратегия позволяет решить значительную часть накопившихся в этой сфере проблем за счет проведения институциональных и организационно-экономических реформ.

Научное издание

Серия «Научные доклады: образование»

Заказное издание

Татьяна Львовна Клячко
Сергей Германович Синельников-Мурылёв

Стратегия для России: образование

Выпускающий редактор *Е. В. Попова*
Редакторы *О. В. Черкасова, В. Л. Ларина*
Художник *В. П. Коршунов*
Верстка *Т. А. Файзуллина*

Подписано в печать 25.12.17. Формат 60×90/16.
Гарнитура «ПТ Сериф Про». Усл. печ. л. 7,4.
Тираж 350 экз. Заказ № 1703

Издательский дом «Дело» РАНХиГС
119571, Москва, пр-т Вернадского, 82

Коммерческий центр
тел. (495) 433-25-10, (495) 433-25-02
www.ranepa.ru
delo@ranepa.ru

Отпечатано в типографии РАНХиГС
119571, Москва, пр-т Вернадского, 82