

Ключевые слова:

федеральные целевые программы, нормативно-законодательное регулирование образования, инновационное развитие

И. В. Осипова, к. т. н.,

проф. кафедры бухгалтерского учета
Финансового университета
при Правительстве Российской Федерации
(e-mail: i.v.osipova_fa@mail.ru)

Реализация инновационной стратегии в Программе развития образования

Одна из главных стратегических целей России в настоящее время — переход экономики на инновационный путь развития. Для этого разработана стратегия инновационного развития, в которой определены приоритеты и инструменты государственной политики. Стратегия задает долгосрочные ориентиры развития субъектов инновационной деятельности, включая органы государственной власти всех уровней, науку, образование и предпринимательский сектор, а также ориентиры финансирования сектора фундаментальной и прикладной науки, поддержки коммерциализации разработок¹.

Самые эффективные инструменты государственного регулирования инновационного и социально-экономического развития в России в настоящее время — национальные проекты, государственные программы, федеральные целевые программы (ФЦП). Федеральная целевая программа развития образования на 2011–2015 годы (далее — Программа 2011–2015) направлена на «обеспечение доступности качественного образования, соответствующего требованиям инновационного социально ориентированного развития Российской Федерации»².

С целью создания единого образовательного пространства и гармонизации систем образования, прежде всего высшего, в странах Европы в 1999 г. министрами образования 29 государств была подписана Болонская декларация. В результате единая Европа приобрела большую привлекательность на мировом образовательном

¹ См.: Распоряжение Правительства Российской Федерации от 08.12.2011 № 2227-р «Об утверждении Стратегии инновационного развития Российской Федерации на период до 2020 года» / Официальный сайт компании «Консультант Плюс» (<http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=LAW;n=123444>).

² Постановление Правительства Российской Федерации от 07.02.2011 № 61 «О Федеральной целевой программе развития образования на 2011–2015 годы» / Официальный сайт компании «Консультант Плюс» (<http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=LAW;n=132968>).

рынке за счет повышения качества подготовки и мобильности студентов, преподавателей, управленческого персонала; укрепления связей и сотрудничества между вузами в научной сфере, и т. д. Позже к этому процессу присоединились еще несколько европейских стран, а затем и Россия.

РАЗВИТИЕ СИСТЕМЫ ОБРАЗОВАНИЯ

Для того чтобы система высшего образования стала прозрачной, максимально сравнимой с европейской, необходимо реформирование всей российской системы образования. В 2010 г. в нашей стране началось внедрение основных принципов Болонского процесса за счет:

- широкого распространения однотипных образовательных циклов (бакалавриат — магистратура);
- введения единых систем образовательных кредитов (зачетных единиц);
- введения одинаковых форм получаемых квалификаций (компетенций);
- обеспечения взаимной признаваемости академических квалификаций (дипломов), развития структур обеспечения качества подготовки специалистов, и т. д.

Система образования в России развивается в соответствии с отечественным законодательством и нормами международного права. Нормативно-законодательное регулирование осуществляется в первую очередь Законом Российской Федерации от 10.07.1992 № 3266-1 «Об образовании»³ (далее — Закон № 3266-1), который редактируется с учетом современных требований. Последнюю редакцию Закон № 3266-1 прошел 1 июля 2012 г.

«Под образованием в настоящем Законе понимается целенаправленный процесс воспитания и обучения в интересах человека, общества, государства, сопровождающийся констатацией достижения гражданином (обучающимся) установленных государством образовательных уровней (образовательных цензов)... Право на образование является одним из основных и неотъемлемых конституционных прав граждан Российской Федерации»⁴.

Роль образования в инновационном развитии России заключается в подготовке высококвалифицированных кадров и развитии вузовской науки с помощью профессорско-преподавательского состава: докторов наук, профессоров, кандидатов, доцентов, докторантов, аспирантов. Государственная образовательная политика согласно Закону № 3266-1 провозглашает эту область приоритетной. Однако в Законе не рассмотрено направление по развитию вузовской науки в инновационных целях.

Федеральная целевая программа развития образования выступает организационной основой государственной политики России и разрабатывается на каждую пятилетку. ФЦП включаются в государственные программы и служат формой организации расходования средств бюджета для решения наиболее острых социально-экономических, а в последнее время и инновационных проблем. Их реализация рассматривается как способ выполнения государством одной из его важнейших функций — социально ориентированного регулирования и инновационного развития.

С целью обеспечения перехода на инновационное развитие всех отраслей народного хозяйства, кроме реформирования системы образования в России осуществляется реформирование всей экономики страны, в т. ч. финансовой, правовой и налоговой системы, бухгалтерского учета, отчетности и др.

³ Закон Российской Федерации от 10.07.1992 № 3266-1 «Об образовании» / Официальный сайт компании «Консультант Плюс» (<http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=LAW;n=132509>).

⁴ Там же.

Создание передовой экономики должно стать решающим фактором для экономического подъема, технологической независимости России, обеспечения конкурентоспособности отечественной продукции и роста качества жизни россиян, а также качества образования. Поэтому политика приоритетов в области образования, науки и технологий призвана стать основой формирования передовой экономики, в т. ч. промышленного сектора России.

Эффективность российских национальных инновационных проектов и ФЦП, реализуемых на бюджетные средства, на средства налогоплательщиков — объект пристального внимания как со стороны государства, так и со стороны общества, поэтому усиливается значение мониторинга и оценки коммерческой, бюджетной и социальной эффективности реализации таких проектов и программ.

АНАЛИЗ ФИНАНСИРОВАНИЯ МЕРОПРИЯТИЙ ФЦП

Направленность инновационного развития обеспечивают прежде всего ФЦП, содержащие научно-исследовательские и опытно-конструкторские работы (НИОКР). Во всех ФЦП существует определенная структура затрат, в числе которых капитальные затраты, НИОКР и пр. Чем выше доля НИОКР в структуре затрат, тем больше инновационный потенциал программы.

Согласно государственному финансированию Программы 2011–2015, общий объем финансовых ресурсов на все программные мероприятия определен в сумме 13 689 780 тыс. руб., в т. ч. на жилищно-коммунальное хозяйство — 1 138 668 тыс. (8,3 %), на образование — 12 551 112 тыс. (91,68 %). На развитие общего образования предусмотрено 1 251 680 тыс. руб. (9,1 %), на высшее и послевузовское профессиональное образование — 6 279 332 тыс. (45,87 %), на прочие мероприятия в области образования — 4 821 800 тыс. (35,22 %), на прикладные научные исследования в области образования — 198 300 тыс. (1,45 %).

В табл. 1 приведены аналогичные данные по программе на 2006–2010 гг.

Таблица 1

Финансирование основных мероприятий Федеральной целевой программы развития образования на 2006–2010 годы за счет бюджетных средств

Основные направления Программы	Финансирование	
	в тыс. руб.	в %
Жилищно-коммунальное хозяйство	613 000,0	11,21
Образование	4 855 628,3	88,79
Общее образование	40 000,0	0,73
Среднее профессиональное образование	5000,0	0,09
Высшее и послевузовское профессиональное образование	1 434 920,0	26,24
Прикладные научные исследования в области образования	47 350,0	0,87
Прочие мероприятия в области образования	3 328 358,0	60,86
Общее финансирование	5 468 828,3	100

Источник: Целевые индикаторы и показатели Федеральной целевой программы развития образования на 2006–2010 годы.

Анализ данных табл. 1 в сравнении с данными ФЦП, предусмотренной для реализации до 2015 года, демонстрирует положительную динамику многих показателей. Так, в Программе 2011–2015 общее финансирование увеличено на 8 220 951,7 тыс. руб. (т. е. на 39,95 %). Улучшились финансирование и структура финансирования высшего и послевузовского профессионального образования и прикладных научных исследований.

Тем не менее, как следует из структуры финансирования Программы 2011–2015, на НИОКР (где и должны создаваться инновационные технологии в образовании) предусматривается направление финансовых ресурсов в небольшом объеме — 198 300 тыс. руб., или 1,45 % от общего финансирования (в предыдущей ФЦП — 0,8 %). При этом доля финансирования прочих мероприятий хотя и определена в объеме 4 821 800 тыс. руб., или 35,22 %, но тем не менее остается достаточно высокой (в предыдущей ФЦП эта доля составляла 60,86 %). Следует отметить, что в их числе в программе приводятся, например, такие мероприятия, как: создание стажировочных площадок; формирование общероссийского кадрового ресурса; разработка примерных образовательных программ основного и среднего общего образования, и т. д. Кроме того, среди прочих мероприятий перечислены уже известные методы и технологии для внедрения в образовательную систему (повышение квалификации педагогических и управленческих кадров; подготовка тьютеров и др.). Таким образом, по нашему мнению, совершенствование технологии образования должно осуществляться и в рамках работ, которые включаются в «Прочие нужды».

В табл. 2 показан удельный вес расходов по задачам ФЦП.

Таблица 2

Распределение расходов по задачам Федеральной целевой программы развития образования на 2006–2010 годы и на плановый период 2011 и 2012 годов

Задачи Программы	Общий объем финансирования, %	НИОКР, %	Прочие нужды, %
1. Совершенствование содержания и технологий образования	38,0	67,4	36,2
2. Развитие системы обеспечения качества образовательных услуг	19,0	7,0	20,4
3. Повышение эффективности управления в системе образования	34,8	18,4	35,1
4. Совершенствование экономических механизмов в сфере образования	8,2	7,2	8,3

Источник: Целевые индикаторы и показатели Федеральной целевой программы развития образования на 2006–2010 годы и на период до 2012 года.

Данные табл. 2 показывают, что в ФЦП недооцениваются значения решений задач 1 и 2 и завышаются — задач 3 и 4. С нашей точки зрения, для формирования эффективной инновационной системы образования необходимо разработать ее концепцию и в соответствии с ней создать:

- перечень специальностей, в т. ч. принципиально новых, востребованных инновационной экономикой, и стандартов, соответствующих международным образовательным стандартам, в 2015 г.;
- соответствующую инфраструктуру, образовательные программы и учебно-методические материалы для широкого применения лучших российских и международных современных образовательных технологий.

Для выполнения этих работ необходимо обеспечить иную структуру финансирования: например, для задачи 1 — в объеме 60 %, а для задач 2, 3 и 4 — по 10–20 %. То же относится и к программе, сформированной на период 2011–2015 гг.

В Программе 2011–2015 объем финансирования НИОКР в целом недостаточен, особенно для проведения инновационных преобразований в области вузовской науки и образования, т. к. доля НИОКР в объеме финансирования ФЦП должна составлять более 15 % (вместо запланированной — 1,45 %) с целью формирования инновационных продуктов (таких как объекты интеллектуальной собственности, нематериальные активы) и их коммерциализации, особенно в рамках международного пространства.

Мероприятия по НИОКР и «Прочие нужды» не сопряжены между собой, поэтому необходимо, чтобы в «Прочих нуждах» реализовывались результаты НИОКР, выполненные в рамках программных мероприятий. В итоге может наиболее полно и эффективно применяться важнейший программно-целевой метод. В Программе 2011–2015 отсутствует ясность: например, не решено, какие инновации должны быть созданы в ходе ее реализации в образовательной сфере и (или) для смежных отраслей, какого уровня должны достигать инновационные преобразования, и т. д.

ИННОВАЦИОННАЯ СОСТАВЛЯЮЩАЯ ПРОГРАММЫ

Формулировки стратегических задач Программы 2011–2015 — совершенствование содержания и технологий образования, развитие системы обеспечения качества образовательных услуг, повышение эффективности управления, совершенствование экономических механизмов — в большей степени соответствуют наименованиям направлений образовательной деятельности. В поставленных задачах не указаны конкретные направления инновационных преобразований и сроки их поэтапного исполнения. Формулировки задач не отражают ожидаемых качественных и количественных инновационных изменений, которые должны быть получены вследствие реализации отдельных этапов и всей Программы.

В Программе 2011–2015, с нашей точки зрения, отсутствует инновационная модель, которая бы предусматривала развитие единой системы — от дошкольного образования до высшего профессионального — с учетом подготовки талантливых, творческих личностей, а также образования на перспективу в рамках концепции социально-экономического развития России и инновационных преобразований по конкретным направлениям. Об этом свидетельствует структура расходов финансовых средств из федерального бюджета на реализацию мероприятий Программы. Модель сквозного образования должна учитывать перечень необходимых специальностей с прогнозом на 20–30 лет вперед по отраслям и регионам, для того чтобы исключить дефицит специалистов, особенно в области развития современных технологий.

При этом, что очень важно, стратегической целью государственной политики в области образования, согласно Программе 2011–2015, названо «повышение доступности качественного образования, соответствующего требованиям инновационного развития экономики, современным потребностям общества и каждого гражданина.

Реализация этой цели предполагает решение следующих приоритетных задач:

- обеспечение инновационного характера базового образования;
- модернизация институтов системы образования как инструментов социального развития;
- создание современной системы непрерывного образования, подготовки и переподготовки профессиональных кадров;
- формирование механизмов оценки качества и востребованности образовательных услуг с участием потребителей, участие в международных сопоставительных исследованиях»⁵.

Однако формулировка стратегической цели Программы 2011–2015 не в полной мере учитывает стратегические цели государственной социально-экономической политики перехода на инновационный путь развития, предполагающий в т. ч. формирование системы образования, способной обеспечить экономику России специалистами новой формации, соответствующими по профессиональным навыкам и знаниям

⁵ Постановление Правительства Российской Федерации от 07.02.2011 № 61 «О Федеральной целевой программе развития образования на 2011–2015 годы» / Официальный сайт компании «Консультант Плюс» (<http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=LAW;n=132968>).

требованиям международных стандартов в области образования. И вот почему. Хозяйствующие субъекты не полностью удовлетворены уровнем подготовки выпускников (среди которых в настоящее время большая доля выпускников специалитета) высших образовательных учреждений, т. к. последним нужно время для адаптации в реальном секторе. Кроме этого, в настоящее время в России наблюдается острая нехватка специалистов для секторов реальной экономики, а также в сфере управления, финансового регулирования и менеджмента и др. С переходом на международную уровневую подготовку «бакалавр-магистр» российские вузы в основном будут выпускать бакалавров, т. к. по прогнозам из 100 поступающих только 10 выпускников будут доучиваться дальше, т. е. поступать в магистратуру. Бакалавры будут обучаться согласно стандартам третьего поколения лишь три года, а это меньше, чем было предусмотрено образовательными стандартами для студентов специалитета. С переходом на систему «бакалавр-магистр» необходимо определить экономическое содержание знаний и навыков для бакалавров вузов и средних специальных учреждений, чтобы достичь конкурентоспособного качества их подготовки.

Более того, такое реформирование происходит в условиях российского демографического кризиса, следовательно, число высококвалифицированных специалистов в реальном секторе экономики и в науке в ближайшее время резко сократится. По таким проблемам необходима разработка программных мероприятий для включения в ФЦП.

В Программе 2011–2015 приведены важнейшие целевые индикаторы, например «Удельный вес численности учащихся, обучающихся по программам профильного обучения» или «Доля численности образовательных учреждений начального профессионального, среднего профессионального и высшего профессионального образования, использующих методы дистанционного обучения», и их показатели, которые должны отражать изменение качества в образовании по всем направлениям ежегодно. Однако они отражают лишь количественные изменения. Такой индикатор, как «Доля численности иностранных студентов, обучающихся в российских образовательных учреждениях на коммерческой основе», вообще малоуправляем. Индикаторы должны отражать процесс внедрения новых образовательных программ по профессиональному обучению и переобучению специалистов, а также инновационные преобразования, стоимость и окупаемость таких программ.

Конкурс на право выполнения заказа в рамках Программы 2011–2015 осуществляется в соответствии с Федеральным законом «О конкурсах на размещение заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных нужд». Вместе с тем следует подчеркнуть, что образование в Программе рассматривается как услуга, тогда как оно таковым не является. Образование — это важнейший вид деятельности по формированию развитой личности и специалистов для различных отраслей экономики и науки, по формированию интеллектуального капитала в целях инновационного развития страны.

Следует также отметить, что при выполнении мероприятий Программы не предусматривается активного участия в ней бизнес-структур, для которых вузами и ссузами готовятся профессиональные кадры.

Кроме того, анализ Программы 2011–2015 показал, что эффективность от реализации ее мероприятий трудно определить, т. к. ожидаемые конечные результаты реализации и показатели ее социально-экономической эффективности сводятся к статистическим показателям, таким, например, как:

- увеличение доли образовательных услуг в валовом внутреннем продукте не менее чем на 7 %;
- снижение на 16 % уровня безработицы среди граждан, имеющих высшее, среднее и начальное профессиональное образование;

— снижение на 8–12 % затрат на реализацию механизмов социальной адаптации для социально незащищенных групп населения, и др.

Финансирование образовательных ФЦП должно предусматривать средства не только на капитальное строительство, планово-предупредительные ремонты, выплату заработной платы, но и отдельно на новые инновационные разработки (причем с высокой долей средств на эти цели), результаты по которым и должны стать важнейшими индикаторами ФЦП. При этом инновационные разработки должны финансироваться в зависимости от их значимости, экономической эффективности, рентабельности, конкурентоспособности на мировом, отечественном или отраслевом уровне. Зарубежный опыт показывает, что размер финансирования инновационной составляющей в ФЦП не может быть ниже 7 % (это средний показатель наукоемкости в развитых странах) от объема выплат заработной платы для образовательных учреждений. Следует также отметить, что на современном этапе нужно отказаться от системы сметного финансирования ФЦП, нужна новая философия их обеспечения. Вовлечение инноваций в виде нематериальных активов⁶ в экономический оборот российских организаций и предприятий любых видов деятельности способствует повышению их инвестиционной привлекательности, обеспечению конкурентных преимуществ на внутренних и внешних рынках. Вместе с тем создание и приобретение исключительных прав на объекты нематериальных активов сопряжено с определенными проблемами, обусловленными неоднозначностью их понимания и их оценкой, сложностью правоотношений, возникающих в связи с их использованием, несовершенством действующего законодательства.

ИНТЕЛЛЕКТУАЛЬНЫЙ ПОТЕНЦИАЛ ОБРАЗОВАТЕЛЬНЫХ УЧРЕЖДЕНИЙ

Для того чтобы привлечь профессорско-преподавательский состав к активному участию в вузовской науке для осуществления инновационных преобразований, необходимы новые подходы к стимулированию их труда. Но с учетом ожидания новой волны экономического кризиса в России трудно рассчитывать на резкое увеличение финансирования образования, поэтому для финансового обеспечения ФЦП развития образования необходимо привлекать внебюджетные средства от бизнес-структур, особенно для реализации инновационного развития, эффективного функционирования вузов в научной сфере.

В 2011 г. вступила в силу новая редакция Федерального закона «О науке и государственной научно-технической политике», позволяющая создавать малые инновационные предприятия при вузах для внедрения результатов своих исследований в производство. В Законе говорится: «Научная организация в соответствии с договором, заключенным с образовательным учреждением высшего профессионального образования, может создавать структурное подразделение (лабораторию), осуществляющее научную и (или) научно-техническую деятельность на базе образовательного учреждения высшего профессионального образования с учетом образовательных программ и тематики научных исследований, в порядке, определяемом уполномоченным Правительством Российской Федерации федеральным органом исполнительной власти». С учетом этого на бизнес-структуры должна быть возложена ответственность за формирование тематики НИР и НИОКР.

Известно, что ученые НИИ и профессорско-преподавательский состав образовательных учреждений — интеллектуальный потенциал. Их квалификация (согласно

⁶ Нематериальные активы — это активы, не имеющие материально-вещественной формы, используемые в деятельности организаций более года и приносящие экономические выгоды.

Международным стандартам финансовой отчетности) во многом определяет деловую репутацию организаций. Но, согласно Российским стандартам бухгалтерского учета (ПБУ 14/2007 «Учет нематериальных активов»), «деловая репутация — это репутация, возникшая в связи с приобретением предприятия как имущественного комплекса». Из этого следует, что ценностные качества кадрового состава в российском нормативно-законодательном регулировании не учитываются при формировании деловой репутации, которая является объектом нематериальных активов согласно РСБУ.

Есть и другая проблема. В настоящее время трудно произвести оценку интеллектуального потенциала ученых и преподавательского состава. Есть мнение, что эту оценку можно дать суммарно, рассматривая ее через начисления заработной платы специалисту. Причем чем выше профессиональные качества, тем выше ценность такого специалиста. Однако при этом его заработная плата, как правило, практически не растет в течение ряда лет. Такое явное отставание в стимулировании научных и педагогических кадров носит разрушительный характер для образования и всей российской науки, как фундаментальной, так и прикладной, т. к. приводит к «вымыванию» кадров, особенно молодых, за рубеж. Таким образом, в условиях реализации стратегии социально-экономического и инновационного развития в нашей стране на современном этапе имеется много системных проблем. Одно из важнейших направлений решения этих проблем — подготовка и кадровое обеспечение народного хозяйства страны специалистами всех квалификационных категорий для развития инновационной экономики. На это должна быть направлена государственная программа развития профессионального образования в России, интегрированная в инновационную экономику на базе 36 федеральных университетов, в которых научно-исследовательская деятельность должна наращиваться и потом внедряться в образовательный процесс и реальный сектор экономики.

Библиография

1. Закон Российской Федерации от 10.07.1992 № 3266-1 «Об образовании» [Электронный ресурс] / Официальный сайт компании «Консультант Плюс». — Режим доступа: <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=LAW;n=132509>.
2. Федеральный закон от 02.12.2009 № 308-ФЗ «О федеральном бюджете на 2010 год и на плановый период 2011 и 2012 годов» [Электронный ресурс] / Официальный сайт компании «Консультант Плюс». — Режим доступа: <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=LAW;n=106486>.
3. Федеральный закон от 30.11.2011 № 371-ФЗ «О федеральном бюджете на 2012 год и на плановый период 2013 и 2014 годов» [Электронный ресурс] / Официальный сайт компании «Консультант Плюс». — Режим доступа: <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=LAW;n=130962>.
4. Постановление Правительства Российской Федерации от 07.02.2011 № 61 «О Федеральной целевой программе развития образования на 2011–2015 годы» [Электронный ресурс] / Официальный сайт компании «Консультант Плюс». — Режим доступа: <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=LAW;n=132968>.
5. Постановление Правительства Российской Федерации от 23.12.2005 № 803 «О Федеральной целевой программе развития образования на 2006–2010 годы» [Электронный ресурс] / Официальный сайт компании «Консультант Плюс». — Режим доступа: <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=LAW;n=111726>.