

И. П. Бойко, В. Г. Халин

О РЕАЛИЗАЦИИ ПРОГРАММНО-ЦЕЛЕВОГО ПОДХОДА К ФИНАНСИРОВАНИЮ ВЫСШЕЙ ШКОЛЫ РОССИИ

Образование является сегодня одним из ключевых ресурсов, обеспечивающих экономический рост и процветание стран, при этом значение данного фактора, как свидетельствует мировой опыт, будет непрерывно возрастать. Полноценная реструктуризация отечественной экономики во многом определяется характером и эффективностью реформ в образовательной системе России, в частности в высшей школе, модернизация которой еще не завершена. До сих пор нет готовых ответов на вопрос о том, какая модель развития образования окажется наилучшей для новой России, насколько она будет соответствовать потребностям и интересам основных общественных групп. Импорт зарубежных моделей не дает сколько-нибудь удовлетворительных результатов.

Несмотря на то, что в России на протяжении всего трансформационного периода так или иначе осуществлялась адаптация образования к современным реалиям, многие важнейшие проблемы остались нерешенными до конца. В этой связи назрела необходимость в разработке и реализации продуманной долговременной государственной политики в сфере образования, активной составляющей которой был бы программно-целевой подход к планированию и финансированию образования. Анализ отечественного опыта в этой области позволяет заключить, что российская практика предлагает самые разнообразные целевые программы на различных уровнях реализации: межгосударственном, федеральном, региональном (по субъектам Российской Федерации, крупным

Иван Петрович БОЙКО — д-р экон. наук, профессор, декан экономического факультета, заведующий кафедрой экономики предприятия и предпринимательства СПбГУ. Окончил экономический факультет ЛГУ (1971) и аспирантуру. С 1973 г. работает в Университете. С 1991 г. — заведующий указанной кафедрой, с 1993 — момента основания специального экономического факультета — является его деканом. Сфера научных интересов — экономика предприятия и экономика корпорации. Автор свыше 50 научных публикаций, в том числе 2 монографий.

Владимир Георгиевич ХАЛИН — канд. физ.-мат. наук, доцент, заведующий кафедрой информационных систем в экономике экономического факультета СПбГУ, почетный работник высшего профессионального образования РФ. В 1977 г. окончил математико-механический факультет ЛГУ. В 1987 г. защитил кандидатскую диссертацию. Область научных интересов — компьютерная алгебра, информационные системы, экономика и управление высшего образования. Имеет около 50 научных работ.

городам, включая межрегиональные программы), локальном (точечном) для конкретных высших учебных заведений.

Изначально федеральные программы в области образования включались в Федеральную целевую программу (ФЦП) «Исследования и разработки по приоритетным направлениям развития науки и технологии гражданского назначения» (1996–2000), которая финансировалась по разделу «Наука». В федеральном бюджете на 1998 г. по ней предусматривались следующие направления финансирования:

- создание национальной сети компьютерных телекоммуникаций для науки и высшей школы через Министерство науки и технологий Российской Федерации;
- поддержка интеграции науки и высшей школы;
- укрепление приборной базы науки;
- поддержка развития национальной технологической базы;
- создание вакцин нового поколения и разработка медицинских диагностических систем будущего;
- целевая поддержка патентной деятельности.

В настоящее время на федеральном уровне реализуется уже несколько самостоятельных целевых программ в области образования. В их числе «Федеральная целевая программа развития образования на 2006–2010 гг.», «Развитие единой образовательной информационно-среды на 2006–2010 гг.», «Исследования и разработки по приоритетным направлениям развития научно-технологического комплекса России на 2007–2012 гг.»; составной частью последней является программа интеграции науки и образования.

Региональные целевые программы в области образования представляют достаточно пестрый конгломерат самых разнообразных документов. Особенно выделяются программы субъектов Российской Федерации. Сегодня такие программы имеют почти все регионы страны. В их числе следующие: «Программа развития образования Белгородской области на 2002–2005 гг.»; «Модернизация системы высшего образования Тамбовской области на 2004–2008 гг.»; «Краткосрочная региональная целевая программа развития образования Кузбасса на 2006 г.»; «Информатизация системы образования Ленинградской области на 2002–2006 гг.» и др.

В Брянской области, например, на сегодняшний день реализованы следующие программы: «Развитие образования Брянской области на 2004–2006 гг.», «Развитие Брянского областного института повышения квалификации работников образования на 2002–2004 гг.», «Создание и развитие региональной системы дистанционного образования в Брянской области на 2001–2004 гг.», «Программа развития единой образовательной информационно-среды Брянской области на 2002–2006 гг.».

Следующий блок целевых программ — ведомственные. В ретроспективе это, например, следующие научно-технические программы Минобрнауки России: «Научные исследования высшей школы по приоритетным направлениям науки и техники на 2001–2002 гг.», «Университеты России», «Конверсия и высокие технологии», «Химия», «Развитие гуманитарных исследований», «Биотехнология», «Ноосфера и устойчивое развитие», «Технопарки и инновации», «Интеграция» и др.

Для сравнения приведем перечень целевых научно-технических программ того же периода Министерства науки и технологий России: «Новейшие методы биоинженерии», «Высокотемпературная сверхпроводимость», «Современные проблемы математики», «Комплексная программа фундаментальных исследований по общей физике и астрономии», «Исследования живой природы и биотехнологии», «Интеграция». Как видно, они во многом схожи.

Современным научному и научно-техническому программно-целевому подходам соответствуют такие программы Министерства образования и науки России, как «Развитие научного потенциала высшей школы», «Фундаментальные исследования и высшее образование», «Фундаментальные исследования высшей школы в области естественных и гуманитарных наук», «Университеты России», «Инновационная деятельность высшей школы», «Федерально-региональная политика в науке и образовании» и др.

Новой формой программно-целевого подхода к разработке механизма госбюджетного планирования и финансирования российской системы образования является приоритетный национальный проект «Образование»¹ (ПНП «Образование»), разработанный в 2005 г. и рассчитанный на реализацию в течение двух лет (2006 и 2007 гг.). Данный проект предусматривает финансирование из средств федерального бюджета объемом более 78 млрд руб. и в соответствии с решением президиума Совета при Президенте России по реализации приоритетных национальных проектов (протокол №16 от 21 февраля 2007 г.)² включает следующие основные направления реализации:

- 1) поддержка и развитие лучших образцов отечественного образования — 30,2 млрд руб.;
- 2) внедрение современных образовательных технологий — 10,1 млрд руб.;
- 3) создание федеральных университетов и бизнес-школ мирового уровня — 7,5 млрд руб.;
- 4) повышение уровня воспитательной работы в школах — 23,4 млрд руб.;
- 5) развитие системы профессиональной подготовки в армии — 0,35 млрд руб.;
- 6) проект «Сельский школьный автобус» — 2,0 млрд руб.;
- 7) государственная поддержка субъектов Российской Федерации, внедряющих комплексные проекты модернизации образования, — 4,05 млрд руб.

Причем последнее направление было включено в данный проект уже по ходу его реализации на основании учета результатов мониторинговых исследований и подведения итогов первого года выполнения.

Ход выполнения мероприятий ПНП «Образование» в 2006 г. и информация Рособразования³ о расходовании федеральных средств на его реализацию по состоянию на 1 января 2007 г. представлены в табл. 1.

Существенная доля расходов ПНП «Образование» приходится на сферу высшего профессионального образования. Это относится, прежде всего, к поддержке инновационных вузов, созданию университетов в Южном и Сибирском федеральных округах и бизнес-школ в московском регионе и Санкт-Петербурге. В ходе выполнения данных мероприятий 57 вузов стали победителями конкурса инновационных вузов России. При этом на финансовую поддержку победителей данного конкурса из федерального бюджета предусмотрено 30 млрд руб. География вузов — победителей данного конкурса следующая: Москва — 22 вуза, Санкт-Петербург — 6, Томск — 3, Екатеринбург — 2, Новосибирск — 2, и 22 вуза — из других регионов России. По условиям конкурса, инновационные вузы не свободны в выборе направлений использования федеральных финансовых средств. В данном случае госбюджетное финансирование имеет целевой характер, и в 2006 г. основными направлениями, на которые инновационные вузы использовали средства федерального бюджета, были следующие: 70% — приобретение лабораторного оборудования; 25 — разработка и приобретение программного и методического обеспечения; 5% — повышение квалификации и переподготовка персонала.

В соответствии с распоряжениями Правительства РФ от 4 ноября 2006 г. № 1518-р⁴ и от 23 ноября 2006 г. № 1616-р⁵ принято решение о создании на базе Красноярского и Ростовского государственных университетов Сибирского и Южного федеральных университетов. К сожалению, из запланированных в 2006 г. на это мероприятие средств

из федерального бюджета в размере 2 млрд руб. ничего не израсходовано. Предполагается, что в 2007 г. по данному направлению будет освоено 6 млрд руб. из средств федерального бюджета.

Таблица 1

**Расходование федеральных средств на реализацию ПНП «Образование»
на 1 января 2007 г.**

№ пп.	Направление приоритетного национального проекта «Образование» и виды расходов	Запланировано на 2006 г. (млн руб.)	Перечислено получателю	
			с начала реализации проекта (млн руб.)	% от общей суммы ассигнований
1	Поддержка и развитие лучших образцов отечественного образования			
1.1	Стимулирование вузов, активно внедряющих инновационные образовательные программы	5000	5000	100
1.2	Стимулирование школ, активно внедряющих инновационные образовательные программы	3000	3000	100
1.3	Поддержка талантливой молодежи	200	197,67	98,8
1.4	Поощрение лучших учителей	1000	1000	100
2	Внедрение современных образовательных технологий			
2.1	Подключение школ к сети Интернет	1500	1000	66,7
2.2	Оснащение школ учебно-наглядными пособиями и оборудованием	2300	1321,76	57,5
3	Создание федеральных университетов и бизнес-школ мирового уровня	3000	350,0	11,6
3.1	Создание в России двух университетских центров мирового уровня	2000	—	—
3.2	Создание в России двух бизнес-школ	1000	350,0	—
4	Повышение уровня воспитательной работы в школах			
4.1	Выплата дополнительного ежемесячного денежного вознаграждения классным руководителям	7685,7	11 679,99	152
5	Проект «Сельский школьный автобус»	1000	999,09	99,91
<i>Всего по проекту расходы:</i>		<i>24 965,9</i>		

В соответствии с распоряжением Правительства РФ от 25 апреля 2006 г. № 576-р⁶ в Санкт-Петербургском государственном университете на базе факультета менеджмента создано структурное подразделение — Бизнес-школа — Высшая школа менеджмента. 21 сентября 2006 г. состоялась торжественная закладка бизнес-школы «Московская школа управления «Сколково»». На создание этих бизнес-школ из средств федерального бюджета в 2006 г. было запланировано израсходовать 1 млрд руб., а освоено лишь 350 млн руб.

В федеральном бюджете на 2007 г. предусмотрены расходы на образование в объеме 278,5 млрд руб., из них на финансирование ПНП «Образование» — 53 млрд руб., что составляет около 19% всех расходов федерального бюджета на образование.

С учетом вышеизложенного проведем сравнительный анализ основных параметров ПНП «Образование» и крупных ФЦП, данные о которых представлены в табл. 2.

Таблица 2

Федеральные целевые программы

Наименование федеральной целевой программы	Дата утверждения	Объем финансирования из средств федерального бюджета: всего/в среднем в год, млрд руб.
ФЦП «Глобальная навигационная система (2002–2011 гг.)»	Постановление Правительства РФ от 20 августа 2001 г. № 587 (с изменениями от 14 июля 2006 г. № 423)	12,3 / 1,2
ФЦП «Развитие гражданской авиационной техники России на 2002–2010 гг. и на период до 2015 г.»	Постановление Правительства РФ от 15 октября 2001 г. № 728 (с изменениями от 11 мая 2007 г.)	202 / 14,4
ФЦП «Электронная Россия (2002–2010 гг.)»	Постановление Правительства РФ от 28 января 2002 г. № 65	39,4 / 5
Федеральная космическая программа России на 2006–2015 гг.	Постановление Правительства РФ от 22 октября 2005 г. № 635	305 / 30,5
ФЦП «Развитие российских космодромов на 2006–2015 гг.»	Распоряжение Правительства РФ от 28 ноября 2005 г. № 2049-р (с изменениями от 8 ноября 2006 г. № 1535-р)	27,3 / 2,7
«Федеральная целевая программа развития образования на 2006–2010 гг.»	Постановление Правительства РФ от 28 декабря 2005 г. № 803	45,3 / 9,1
ФЦП «Развитие атомного энергопромышленного комплекса России на 2007–2010 гг. и на перспективу до 2015 г.»	Постановление Правительства РФ от 6 октября 2006 г. № 605	674,8 / 75
ФЦП «Исследования и разработки по приоритетным направлениям развития научно-технологического комплекса России на 2007–2012 гг.»	Постановление Правительства РФ от 17 октября 2006 г. № 613 (с изменениями от 18 августа 2007 г.)	133,8 / 22,3
ФЦП «Национальная технологическая база на 2007–2011 гг.»	Постановление Правительства РФ от 29 января 2007 г. № 54	49,6 / 10

Составлено по: <http://fcp.vpk.ru/cgi-bin/cis/fcp.cgi/Fcp/FcpList/Full/2007/>; <http://fcp.vpk.ru/cgi-bin/cis/fcp.cgi/Fcp/FcpList/Full/2008/>

По нашему мнению, приоритетный национальный проект «Образование» характеризуется следующими моментами.

Во-первых, это краткосрочный проект, рассчитанный всего на два года. Безусловно, в этом есть свой плюс, и заключается он в обеспечении прорыва на обозначенных направлениях. Но для России уже давно актуально именно долгосрочное планирование, и не только в данной сфере. Назрела необходимость в разработке научно обоснованного стратегического проекта, а не «текущего», каким, к сожалению, является приоритетный национальный проект «Образование».

Во-вторых, это крупнобюджетный проект. Как видно из табл. 2, затраты из федерального бюджета на приоритетный национальный проект «Образование» в 2007 г. сравнимы со среднегодовыми затратами на самые дорогостоящие наукоемкие федеральные целевые программы, связанные с развитием атомного энергопромышленного комплекса и освоением космоса, а также в 6 раз больше по сравнению с ресурсным обеспечением среднесрочной Федеральной целевой программы развития образования на 2006–2010 гг.

В-третьих, схема управления приоритетным национальным проектом «Образование» отличается от других действующих ФЦП и является уникальной. Фактически управление приоритетными национальными проектами осуществляется главой государства — Президентом России, а координация усилий всех участников проекта производится через специально созданный Совет по реализации приоритетных национальных проектов. В состав Совета при Президенте России вошли представители всех уровней исполнительной и законодательной власти, гражданского общества, эксперты.

В-четвертых, ряд направлений приоритетного национального проекта уже поддерживался в рамках других среднесрочных федеральных целевых программ. Так, второе направление — «Внедрение современных образовательных технологий», — в которое входят такие блоки, как подключение 52 800 школ к сети Интернет, обеспечение трафика, закупка оборудования для 5000 компьютерных классов и другие, фактически дублируется ФЦП «Развитие единой образовательной информационной среды (2001–2005 гг.)», которая также была ориентирована на создание условий для перехода к новому уровню образования на основе информационных технологий и предусматривала оснащение школ персональными компьютерами, подключение их к сети Интернет, разработку электронных образовательных продуктов.

Далее. Идея создания федеральных университетов на базе действующих высших учебных заведений и академических центров также не нова (хотя уровень уже другой). Она связана с ликвидацией негативных тенденций, имеющихся в системе образования, а именно с тем, что высшее образование слабо интегрировано с научной деятельностью, а это в перспективе отрицательно скажется на качестве подготовки специалистов и одновременно может привести к значительному сокращению кадрового потенциала научной сферы. Определенный опыт такой интеграции уже имеется. Это Государственный университет гуманитарных наук (ГУНГ), который сформирован и функционирует на базе соответствующих академических институтов Российской академии наук: Центрального экономико-математического института РАН, Института всеобщей истории РАН, Института философии РАН, Института государства и права РАН, Института психологии РАН, Института социологии РАН и др. Еще одна структура — Государственный университет–Высшая школа экономики (ГУ–ВШЭ), — практически присоединившая к себе все научно-исследовательские учреждения Мин-экономики России.

В случае приоритетного национального проекта «Образование» речь, на наш взгляд, должна идти о формировании научно-образовательной кластерной системы на уровне

не только региона, конкретного субъекта Федерации, но и федерального округа. В результате вся система организации науки и образования как бы поднимается на новый, более высокий и масштабный уровень. Вместо прежних функционирующих автономно научных и образовательных центров, никогда прежде не охватывавших своей деятельностью Сибирский и Южный регионы в целом, в рамках федеральных университетов формируется единая система руководства и координации научной и образовательной деятельностью, ориентированная на решение важнейших проблем данных регионов. Создание федеральных университетов в Южном и Сибирском федеральных округах является существенной институциональной новацией с точки зрения перспектив развития региональных экономических систем. Но федеральные округа не имеют своего бюджета, что в условиях, например, госбюджетного недофинансирования не позволит данным структурам полноценно развиваться.

Остановимся более подробно на оценке эффективности программно-целевого подхода к реализации ПНП «Образование» как нового механизма финансирования образовательной сферы. Методология программно-целевого подхода к госбюджетному планированию предполагает отказ от практики планирования «от достигнутого» и переход к разработке государственной бюджетной политики, ориентированной на достижение конкретных целей. Важнейшим требованием программно-целевого подхода является четкая постановка целей, формулировка конкретных задач, определение ресурсного сопровождения и принятие перечня мероприятий по достижению указанных целей. При этом особое внимание уделяется критериям максимальной эффективности этих мероприятий в рамках имеющихся ресурсных ограничений.

Главные цели модернизации российского образования четко сформулированы Президентом России В. В. Путиным на заседании Государственного совета Российской Федерации 29 августа 2001 г. : доступность, эффективность и качество⁷.

Основные направления, мероприятия и параметры ПНП «Образование» утверждены президиумом Совета при Президенте России по реализации национальных проектов 21 декабря 2005 г. (протокол № 2)⁸. На наш взгляд, формулировка этих направлений, конкретных задач и мероприятий ПНП «Образование» довольно трудно сопоставляется с заявленными Президентом России главными целями реформирования российского образования. Выплата дополнительного вознаграждения за классное руководство учителю школы в размере 1000 рублей в месяц (направление «Повышение уровня воспитательной работы в школе») или существенное увеличение госбюджетного финансирования 57 вузам — победителям конкурса инновационных вузов России (направление «Поддержка и развитие лучших образцов отечественного образования»), видимо, должны сказаться на повышении качества образования конкретно в этих вузах и школах, однако не ясно, как это отразится на повышении качества российской системы образования в целом.

Заслуживает отдельного рассмотрения качество планирования госбюджетного финансирования ПНП «Образование».

Во-первых, как уже отмечалось выше, в первоначальном перечне основных направлений ПНП «Образование», утвержденном президиумом Совета при Президенте России по реализации национальных проектов 21 декабря 2005 г., предусматривалось только 6 основных направлений, а с февраля 2007 г. их уже стало 7. Появилось новое направление — «Государственная поддержка субъектов Российской Федерации, внедряющих комплексные проекты модернизации образования» — с финансированием из федерального бюджета в объеме 4,05 млрд руб.

Во-вторых, за год реализации ПНП «Образование» претерпели серьезную корректировку объемы госбюджетного финансирования по ряду направлений по сравнению с первоначальными объемами. Так, например, по направлению «Создание национальных университетов и бизнес-школ» было первоначально запланировано 9 млрд руб. из средств федерального бюджета, а затем изменено на сумму 7,5 млрд руб. По направлению «Развитие системы профессиональной подготовки в армии» первоначально было запланировано 0,9 млрд руб. из средств федерального бюджета, а изменено до 0,35 млрд руб.

В-третьих, вызывает удивление исполнение в 2006 г. федерального бюджета по реализации ПНП «Образование» по ряду направлений. Так, по направлению «Создание федеральных университетов и бизнес-школ мирового уровня» из федерального бюджета освоено лишь 350 млн руб. из запланированных 3 млрд руб. (или 11,6% от выделенной суммы), причем собственно на федеральные университеты — ни копейки. Далее, по направлению «Повышение уровня воспитательной работы в школе» на выплату дополнительной ежемесячной доплаты за классное руководство предполагалось израсходовать из федерального бюджета 7,7 млрд руб., а фактически, после уточнения данных о количестве классных руководителей в российских школах, было выплачено 11,7 млрд руб., что на 52% больше, чем было запланировано первоначально.

Таким образом, нормальным характер исполнения данного программно-целевого подхода к планированию и фактическому исполнению этих направлений ПНП «Образование» признать нельзя, что ставит под вопрос эффективность реализации включенных в эти направления мероприятий.

Как нам представляется, с самого начала не был продуман оптимальный перечень направлений приоритетного национального проекта «Образование». Кроме этого, не прослеживается единого критерия их определения, т. е. все обозначенные направления автономны, что ведет к распылению средств, хотя чисто абстрактно что-либо возразить против данного перечня направлений приоритетного национального проекта «Образование» трудно. Каждое из них ценно само по себе. В этой связи, на наш взгляд, следовало бы выделить какое-то главное направление. Например, национальная программа развития российских университетов или национальная программа подготовки специалистов.

В первом случае она, в частности, актуализируется поручением Президента России Правительству страны подготовить к 1 апреля 2007 г. проект преобразования МГУ им. М. В. Ломоносова и СПбГУ в «федеральные университеты». Согласно этому проекту предполагается удвоение госбюджетного финансирования этих университетов и наделение их максимальной финансовой и образовательной самостоятельностью.

В последнем случае речь может идти о системе непрерывной подготовки кадров в рамках соответствующих комплексов: школа, профессионально-техническое училище, техникум, вуз и т. д.

Вместе с тем возникает ощущение, что у Правительства России нет четкой стратегической программы развития образования в России, а сложившиеся в 2005–2006 гг. благоприятные финансовые условия, позволившие выделить дополнительно 300 млрд руб. из федерального бюджета, застали его врасплох. Такой вывод можно сделать хотя бы потому, что, к сожалению, приоритетный национальный проект «Образование» не носит системного характера, практически не затрагивает вопросов повышения заработной платы, престижа и социального статуса научно-педагогических работников вузов и учителей школ страны. По экспертной оценке, для простого воспроизводства имеющегося потенциала государственной системы образования в России требуется увеличение государственных расходов как минимум в полтора раза, включая удвоение зарплаты

учителям, а приоритетность образования должна предусматривать увеличение государственных ассигнований для этой отрасли как минимум на 600 млрд руб.

Рассматривая стратегию экономического развития России, С. Глазьев называет одной из ключевых ее задач «необходимость кардинально повысить эффективность системы государственных расходов. Бюджетная политика должна строиться на основе программно-целевого подхода при соблюдении законодательно установленных нормативов финансирования социальной сферы, образования, науки и культуры. Для этого надо восстановить недавно отмененные нормативы расходов государственного бюджета на науку (2% ВВП), а также нормативы финансирования образования и здравоохранения, установив их на уровне соответственно 8 и 6% от ВВП»⁹. Хорошо известно, что в настоящее время в Российской Федерации государственные расходы на науку, образование и здравоохранение составляют около 0,5%, 3,9 и 2,8% от ВВП соответственно. В развитых странах мира государственные расходы на данные сферы составляют: наука – 1,5–3%, образование – 5–7, здравоохранение – 5–10% от ВВП.

Несмотря на высокую значимость приоритетного национального проекта «Образование» и его вклад в модернизацию российской системы образования, отметим, что на самом деле данная сфера, в частности высшее профессиональное образование, уже давно ждет глубокого и системного реформирования на основе максимального использования преимуществ программно-целевого подхода.

¹ <http://www.rost.ru>.

² http://www.rost.ru/education_doc_1_2007.doc.

³ *Бальхин Г. А.* Приоритетный национальный проект «Образование»: итоги первого года реализации // Национальные проекты. 2007. № 2. С. 8–13.

⁴ http://www.rost.ru/education/education_doc2_15.doc.

⁵ http://www.rost.ru/education/education_doc2_16.doc.

⁶ http://www.rost.ru/education/education_doc2_9.doc.

⁷ <http://www.kremlin.ru/events/html>.

⁸ <http://www.rost.ru>.

⁹ *Глазьев С.* О стратегии экономического развития России // Вопросы экономики. 2007. № 5. С. 46.

Статья поступила в редакцию 29 ноября 2007 г.