

ISSN 2500-0608



НАЦИОНАЛЬНЫЙ ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКИЙ
УНИВЕРСИТЕТ

ЭВОЛЮЦИЯ ФИНАНСИРОВАНИЯ СИСТЕМЫ СПО: НА ПУТИ К ЧАСТНО-ГОСУДАРСТВЕННОМУ ПАРТНЕРСТВУ

Современная аналитика образования

№ 8(16)
2017



ВЫСШАЯ ШКОЛА ЭКОНОМИКИ
НАЦИОНАЛЬНЫЙ ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКИЙ УНИВЕРСИТЕТ

ИНСТИТУТ ОБРАЗОВАНИЯ

**ЭВОЛЮЦИЯ ФИНАНСИРОВАНИЯ
СИСТЕМЫ СПО: НА ПУТИ
К ЧАСТНО-ГОСУДАРСТВЕННОМУ
ПАРТНЕРСТВУ**

Серия
Современная аналитика
образования

№ 8(16)



УДК 37.014.543

ББК 74.4

А 13

Председатель Редакционного совета серии Я.И. Кузьминов
Руководитель Комитета по выпуску серии О.А. Подольский

Рецензент:

Маркес Израэл, научный сотрудник Института анализа предприятий
и рынков НИУ ВШЭ, PhD

Авторы:

И.В. Абанкина, Ф.Ф. Дудырев, И.Д. Фрумин, А.И. Шабалин
(Институт образования НИУ ВШЭ)

Эволюция финансирования системы СПО: на пути к частно-госу-
А 13 дарственному партнерству / И. В. Абанкина, Ф. Ф. Дудырев, И. Д. Фрумин,
А. И. Шабалин; Национальный исследовательский университет «Высшая
школа экономики», Институт образования. — М.: НИУ ВШЭ, 2017. — 28 с. —
300 экз. — (Современная аналитика образования. № 8 (16)).

Описан процесс изменений в системе управления и финансирования среднего профессионального образования (СПО) в постсоветский период. Показано, что вследствие передачи учреждений СПО на региональный уровень произошло перераспределение объемов финансирования из федерального и региональных бюджетов. В условиях кризиса 2008 г. и роста дефицита региональных бюджетов финансирование региональных систем СПО постепенно сокращалось. Начиная с 2012 г. доля расходов, направляемых на оплату труда работников профессиональных образовательных организаций, существенно выросла. Это повлекло сокращение других статей расходов, в том числе расходов на обновление материальной базы организаций СПО.

Предлагаемый материал может быть полезен руководителям системы среднего профессионального образования, а также всем, кто интересуется проблемами развития частно-государственного партнерства в образовании.

Сокращенная версия данной работы планируется к печати в «Журнале Новой экономической ассоциации».

- © Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики», Институт образования, 2017
- © Фото на обложке AlbertKarimov

Содержание*

Введение	4
Система СПО в 90-е годы: разрыв связей с базовыми предприятиями	5
Передача системы СПО на региональный уровень: перераспределение финансирования между бюджетами разных уровней	7
Региональные системы СПО: сокращение бюджетного финансирования и новый запрос на взаимодействие с работодателями	12
Федеральная программа развития образования: модель взаимодействия системы СПО с работодателями	19
Заключение	23

* Предлагаемый материал подготовлен в результате исследования, выполняемого в рамках гранта РНФ № 16-18-10425 «Частно-государственное партнерство в среднем профессиональном образовании: на примере фирм в России и Китае».

Введение

В условиях рыночной экономики подготовка кадров должна быть органичной частью этой экономики. В то же время, оставаясь элементом сферы образования, система среднего профессионального образования (СПО) является и частью социальной сферы. Поэтому проблема финансирования СПО является сложной не только с точки зрения привлечения необходимых бюджетных и внебюджетных ресурсов, но и с точки зрения выстраивания наиболее рациональных моделей такого финансирования. Эта проблема приобретает дополнительную остроту в условиях масштабной трансформации всего сектора СПО на протяжении последних десятилетий. Особенный интерес представляет смена моделей финансирования профессионального образования в условиях передачи организаций СПО с федерального на региональный уровень. Последствия и отсроченные эффекты регионализации системы СПО еще не изучены в достаточной мере.

Цель данной работы состоит в том, чтобы проанализировать историческую эволюцию управления и финансирования системы СПО в постсоветский период, охарактеризовать динамику взаимодействия предприятий с организациями СПО в процессе передачи последних с федерального на региональный уровень.

Система СПО в 90-е годы: разрыв связей с базовыми предприятиями

Система начального и среднего профессионального образования, существовавшая в Советском Союзе, была ориентирована на подготовку рабочих и техников для отдельных предприятий промышленности и сельского хозяйства, транспорта, коммунального и жилищного хозяйства, сферы услуг и торговли. Более 50 министерств и ведомств имели в собственном ведении образовательные учреждения начального профессионального образования (НПО) и СПО и осуществляли в отношении них всю полноту властных административно-распорядительных полномочий: устанавливали плановые показатели набора студентов, назначали руководителей, финансировали их деятельность в соответствии с основными статьями расходов. Практика *шефства* открывала широкие возможности для базовых предприятий напрямую финансировать подшефные техникумы и профессионально-технические училища. Образовательные организации, расположенные, как правило, в непосредственной близости от заводов, использовали их производственные площади для проведения практики студентов, на безвозмездной основе получали от базовых предприятий производственное и лабораторное оборудование, приборы, инструменты, топливо, запчасти и т.д.¹ Наиболее опытные рабочие становились для студентов мастерами-наставниками. Таким образом, связь профессиональных образовательных организаций с предприятиями была прямой и непосредственной. При всех недостатках индустриальной модели организации

¹ «Базовое предприятие: передает безвозмездно среднему профессионально-техническому училищу в соответствии с утвержденными нормативами необходимые оборудование, машины, механизмы, транспортные средства, сельскохозяйственную и мелиоративную технику, запасные части для их ремонта, горюче-смазочные и другие материалы, а также инструменты, инвентарь культурно-бытового и спортивного назначения; осуществляет по заказам училища разработку, производство и монтаж учебного оборудования, тренажерных установок, проектирование и оснащение учебных мастерских, лабораторий, учебных кабинетов и полигонов; предоставляет безвозмездно среднему профессионально-техническому училищу необходимые помещения, оборудование, технику, приборы, инструменты и материалы как для учебных целей, так и для выполнения в процессе производственного обучения заказов предприятия» (Положение о базовом предприятии (объединении, организации) среднего профессионально-технического училища», утв. постановлением Совета Министров СССР от 22 февраля 1985 г. № 178).

НПО-СПО в Советском Союзе — низким качеством подготовки, нехватке преподавателей и мастеров, недостаточной мотивации студентов — взаимодействие предприятий с техникумами и училищами обеспечивало приток в экономику молодых работников, обладающих квалификационным уровнем, достаточным для включения в производственный процесс.

В начале 90-х годов XX века институты централизованного планирования экономики перестали существовать. Потребности отраслей и отдельных предприятий в работниках больше не рассчитывались из единого центра. Предприятия, ставшие самостоятельными хозяйствующими субъектами, прекратили финансово поддерживать организации профессионального образования. Образовательные учреждения НПО-СПО впервые столкнулись с необходимостью самостоятельно «слышать сигналы», исходящие от стихийно формирующегося рынка труда. В условиях, когда подавляющая часть российских предприятий с огромным трудом адаптировались к условиям рыночной экономики, сигналы, исходящие от них в адрес системы профессионального образования, были слабы и противоречивы². В этой ситуации началась подготовка к передаче организаций НПО-СПО в ведение субъектов Российской Федерации. Предполагалось, что передача на региональный уровень приблизит профессиональные образовательные организации к конечным потребителям их услуг, обеспечит непосредственную связь колледжей и профессионально-технических училищ с работодателями и гарантирует тем самым интеграцию институтов профессионального образования в современный рыночный контекст воспроизводства трудовых ресурсов.

² Анисимов П.Ф., Коломенская А.Л. О состоянии и перспективах развития среднего технического образования // Среднее профессиональное образование. 2004. № 4. С. 5.

Передача системы СПО на региональный уровень: перераспределение финансирования между бюджетами разных уровней

Передача на региональный уровень образовательных организаций, готовящих рабочие кадры и специалистов среднего звена, стала важнейшей управленческой реформой в сфере довузовского профессионального образования за весь постсоветский период. Переход профессиональных образовательных организаций под начало отдельных субъектов Российской Федерации означал разрыв с советской традицией управления начальным и средним профессиональным образованием.

Переход системы НПО-СПО в региональное подчинение осуществлялся в несколько этапов. В 1996 году 16 субъектов Российской Федерации в порядке эксперимента стали учредителями организаций НПО, расположенных на их территории³. Круг регионов-участников постепенно расширялся. К 2002 году 1171 профессионально-техническое училище (33,6% от их общего числа) были переданы под управление региональных министерств образования⁴. Спустя год, в 2003 году, полномочия по предоставлению начального и среднего профессионального образования были официально распространены на субъекты Российской Федерации⁵.

В 2004 году начался постепенный переход в подчинение субъектам Российской Федерации организаций, готовящих специалистов среднего звена⁶.

³ Агранович М.Л. Последствия передачи финансирования профессионального образования с федерального на региональный уровень (на примере начального профессионального образования) // Вопросы образования. 2005. № 2. С. 112–128.

⁴ Гринько В.С. Начальное профессиональное образование Российской Федерации. Стат. сборник. — М.: НОУ ИСОМ, 2003. С. 47–49.

⁵ Федеральный закон № 95-ФЗ от 4 июля 2003 г. «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»: <http://base.garant.ru/186093/>

⁶ Распоряжение Правительства Российской Федерации от 3 декабря 2004 года № 1565-р «О передаче федеральных государственных учреждений образования, находящихся в ведении Рособразования, в ведение субъектов Российской Федерации»: <http://docs.cntd.ru/document/901917720>

Наконец, в 2011 году последние 800 колледжей, сохранявшие федеральное подчинение, были переданы в ведение регионов⁷. Федеральный закон «Об образовании в Российской Федерации» 2012 года окончательно закрепил полномочия по предоставлению среднего профессионального образования, включая обеспечение государственных гарантий реализации права на получение общедоступного и бесплатного среднего профессионального образования, за органами государственной власти субъектов Российской Федерации⁸.

С передачей профессиональных образовательных организаций на региональный уровень происходило быстрое перераспределение расходов бюджетов разных уровней (табл. 1). Учитывая, что в соответствии с ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» 2012 года уровни начального и среднего профессионального образования были объединены, данные о расходах приводятся интегрированно по уровню среднего профессионального образования, включая программы подготовки квалифицированных рабочих (служащих) (бывшее НПО) и специалистов среднего звена.

Таблица 1. Расходы на начальное и среднее профессиональное образование, 2000–2015 гг., млрд руб.

	2000	2002	2003	2005	2008	2010	2011	2013	2015	2016
Консолидированный бюджет РФ	23,6	47,3	54,5	82,7	158,6	163,4	182,4	198	199	201,1
Расходы федерального бюджета	13,5	29,5	34,5	23,7	45,1	35,4	39,2	9,3	10	9,9
Расходы региональных бюджетов	10,1	17,8	20,0	59	113,5	128	143,2	188,7	189	191,2

Источник: Официальный сайт Казначейства России:
<http://www.roskazna.ru/ispolnenie-byudzhetrov/konsolidirovannyj-byudzhzet/>

Доля расходов консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации на начальное и среднее профессиональное образование постоянно увеличивалась (с 42,8% в 2000 г. до 95,0% в 2015). Министерство образования Российской Федерации и другие федеральные ведомства,

⁷ Распоряжение Правительства Российской Федерации от 29 декабря 2011 года № 2413-р «О передаче в ведение субъектов Российской Федерации федеральных государственных образовательных учреждений среднего профессионального образования»:
<http://archive.government.ru/gov/results/17739/>

⁸ Ст. 8 ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» от 29 декабря 2012 года № 273-ФЗ.

ранее имевшие в собственном ведении техникумы, колледжи, училища и профессиональные лицеи, пропорционально сокращали финансирование системы НПО-СПО. Основным инструментом, на основе которого федеральный центр продолжал финансирование этого уровня образования, стали государственные целевые программы, и в первую очередь — Федеральная целевая программа развития образования (ФЦПРО).

Необходимо принять во внимание, что регионализация системы НПО-СПО не коснулась двух групп профессиональных образовательных организаций: 325 ПТУ, находящихся в ведении Минюста России и расположенных в местах лишения свободы, а также 24 спецучилищ открытого и закрытого типов, подчиненных Министерству образования и науки. Расходы на их содержание по-прежнему осуществляются из средств федерального бюджета. Кроме того, сегодня остается еще один «скрытый» канал финансирования среднего профессионального образования из средств федерального бюджета — это бюджетные места на обучение студентов СПО, выделяемые университетам (около 320 тысяч человек, или 11,7% от общего числа студентов СПО)⁹. В соответствии с классификацией бюджетных расходов эти расходы относятся к расходам на высшее образование.

Передача колледжей и профессиональных училищ, ранее находившихся в федеральном подчинении, в ведение субъектов Российской Федерации потребовала от последних соответствующих управленческих решений. Большая часть профессиональных образовательных организаций была закреплена за региональными министерствами образования. Медицинские колледжи и колледжи культуры в силу отраслевой специфики образовательных программ оказались в ведении профильных региональных министерств. Кроме того, в некоторых регионах образовательные организации СПО были подчинены министерствам промышленности, сельского и лесного хозяйства и т.д.

Встраивание колледжей и профессиональных училищ в образовательную инфраструктуру регионов происходило постепенно. Новые задачи для организаций СПО устанавливались в программах развития профессионального образования, принятых во всех субъектах Российской Федерации. В качестве главных приоритетов для региональных систем СПО были определены: обеспечение кадровых потребностей региональных

⁹ Приказ Минобрнауки России от 30 января 2017 г. № 81 «Об утверждении общих объемов контрольных цифр приема по профессиям, специальностям и (или) укрупненным группам профессий, специальностей для обучения по образовательным программам среднего профессионального образования за счет бюджетных ассигнований федерального бюджета на 2018/19 учебный год».

экономик, оптимизация сети образовательных организаций, повышение доступности среднего профессионального образования для молодежи. Одним из ключевых показателей данных программ стал показатель доли выпускников школ, поступивших в организации среднего профессионального образования.

Таблица 2. Показатели региональных систем профессионального образования, 2000-2015 гг.

	2000	2005	2010	2015
Профессиональных образовательных организаций , ед.	6596	6297	5206	5168
Студентов , тыс. чел.	4040,1	4100,1	3132,3	2866,2
Преподавателей и мастеров , тыс. чел.	252,7	258,8	198,3	156,8
Охват программы СПО (специалисты среднего звена), %	19,2	22,4	25,8	33,2

Источник: Образование в Российской Федерации. — М.: НИУ ВШЭ, 2016.

Как следует из табл. 2, процесс передачи на региональный уровень не сопровождался резким сокращением числа профессиональных образовательных организаций. Как правило, учреждения СПО не закрывались, а реорганизовывались, при этом один колледж присоединялся к другому в качестве филиала. На фоне «демографической ямы» и падения численности молодежи в возрасте 15–19 лет на 44,2% поток выпускников школ, поступающих в колледжи, уменьшался, но это сокращение было гораздо более плавным. Этими обстоятельствами объясняется рост показателей охвата средним профессиональным образованием на 14 процентных пунктов. Можно сказать, что большая часть образовательной инфраструктуры СПО в процессе ее передачи на региональный уровень была сохранена, а ее роль в процессе подготовки кадров для нужд регионов даже выросла¹⁰.

Важно отметить, что с передачей колледжей на региональный уровень задача восстановления их связей с предприятиями была решена лишь частично. С одной стороны, подавляющая часть профессиональных образовательных организаций восстановили прежние и сформировали новые партнерства с работодателями. Колледжи вновь получили доступ к базам практик, они согласовывали с предприятиями учебные программы и планы, использовали опытных мастеров-наставников. С другой стороны,

¹⁰ Дудырев Ф.Ф., Козлов В.А., Кузванова Ю.В., Шабалин А.И. Система среднего профессионального образования Российской Федерации в 2005–2030 гг.: влияние демографических факторов. — М.: НИУ ВШЭ, 2017. С. 7.

финансово-экономическая основа взаимодействия колледжей с работодателями так и не была восстановлена. В новых экономических условиях предприятия совершенно не были заинтересованы в том, чтобы вкладывать средства в образовательную инфраструктуру колледжей. Доля средств организаций в структуре доходов профессиональных образовательных организаций на протяжении последнего десятилетия никогда не превышала 4,7% (табл. 3).

Таблица 3. Объем средств профессиональных образовательных организаций, реализующих образовательные программы СПО (программы подготовки специалистов среднего звена), млн руб.

	2007	2010	2012	2013	2014	2015
Объем средств — всего	93 383,5	155 672,8	163 901,7	181 861,0	184 287,5	199 814,8
в том числе:						
собственные средства	800,6	896,9	4 559,7			
Бюджетные средства — всего	72 105,8	129 250,0	131 059,1	151 805,9	156 458,9	167 178,6
в том числе:						
Федерального бюджета	31 113,9	63 616,1	12 248,3	13 608,9	4 950,5	14 991,8
Бюджета субъекта Российской Федерации	39 938,9	65 061,3	114 632,5	133 050,5	146 735,0	149 307,2
местного	1 053,0	572,7	4 178,3	5 146,6	4 773,4	2 879,5
Внебюджетные средства	20 477,1	25 525,8	32 842,6	30 055,1	27 828,6	32 636,2
в том числе средства:						
организаций	3 837,1	5 256,0	7 656,8	8 506,5	7 917,0	7 750,3
населения	15 576,5	19 516,9	24 284,4	20 265,1	18 794,9	21 706,1
внебюджетных фондов	1 048,7	743,4	877,8	1 254,3	1 090,6	3 139,9
инострантных источников	14,8	9,6	23,6	29,1	26,2	39,8

Источники: Образование в Российской Федерации. М.: НИУ ВШЭ. 2016; Платное обслуживание населения России: <https://goo.gl/n32JbD>

Учитывая, что приток внебюджетных средств от населения в систему СПО также оставался незначительным (10,9–16,6%), средства учредителей оставались ведущим источником финансирования организаций СПО. Позволяя обеспечить функционирование профессиональных образовательных организаций, этот поток был недостаточен для их развития. Оставаясь на «бюджетной игле», региональные колледжи утрачивали мотивацию для расширения собственной активности, для расширения линейки образовательных продуктов.

Региональные системы СПО: сокращение бюджетного финансирования и новый запрос на взаимодействие с работодателями

Рассмотрим, как менялись в абсолютном и относительном отношении объемы бюджетного финансирования системы среднего профессионального образования. В 2016 году из консолидированного бюджета Российской Федерации в систему среднего профессионального образования было направлено (без учета внутренних оборотов) 201,1 млрд руб., что составляет 6,5% от общих расходов на образование (табл. 4). Если привести данные по расходам к ценам 2016 года, то обнаружится, что, начиная с предкризисного 2008 года, финансирование системы СПО упало примерно на треть — с 301,3 млрд руб. в 2008 году до 201,1 млрд в 2016 (сокращение на 33,2%).

Таблица 4. Расходы на НПО-СПО в общей структуре государственных расходов на образование, 2000–2016 гг., млрд руб.

	2000	2005	2008	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Консолидированный бюджет РФ и бюджеты ГВФ	214,7	801,8	1664,2	1893,9	2231,8	2558,4	2888,8	3037,3	3034,6	3103,1
Расходы на НПО-СПО	23,6	82,7	158,6	163,4	182,4	190,3	198,1	203,0	199,0	201,1
Доля НПО-СПО в структуре расходов на образование	11,0	10,3	9,5	8,6	8,2	7,4	6,9	6,7	6,6	6,5

Источник: Официальный сайт Казначейства России:
<http://www.roskazna.ru/ispolnenie-byudzhetrov/konsolidirovannyj-byudzhzet/>

Не менее показательным является тот факт, что доля расходов на НПО-СПО в общей структуре государственных расходов на образование на протяжении последних 15 лет довольно быстро уменьшалась (с 11% в 2000 году до 6,5% в 2016). Это происходило на фоне устойчивого роста доли

высшего и послевузовского образования, финансируемого в основном за счет средств федерального бюджета, а также доли дошкольного и общего образования, финансируемого регионами и муниципалитетами (рис. 1).

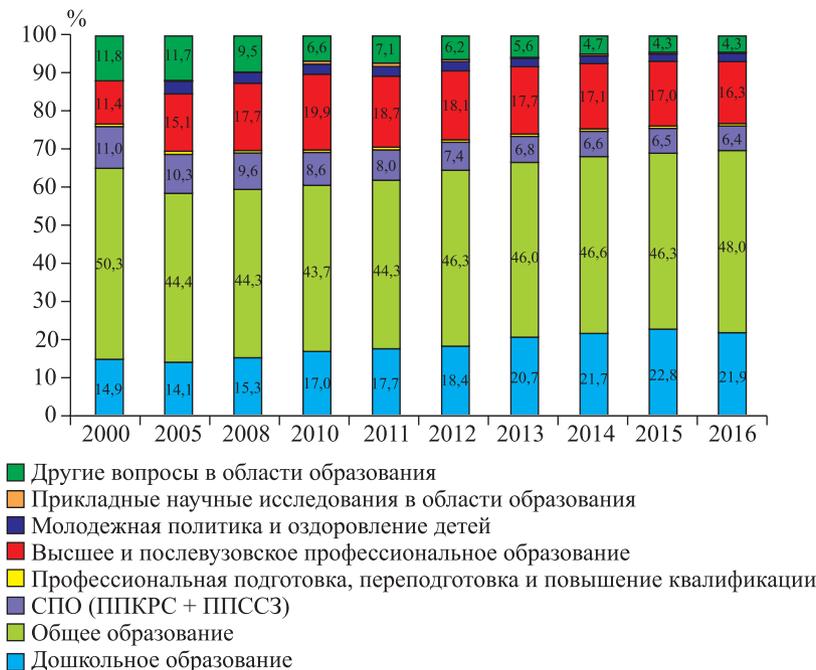


Рис. 1. Расходы консолидированного бюджета Российской Федерации на образование, по уровням образования

Источник: Официальный сайт Казначейства России: <http://www.roskazna.ru/ispolnenie-byudzhetrov/konsolidirovannyj-byudzhet/>

Эта динамика явилась отражением меняющихся приоритетов органов государственной власти в сфере высшего и среднего профессионального образования. Передав колледжи на уровень субъектов Российской Федерации, сняв с себя обязательства, связанные с содержанием системы СПО, федеральный центр сконцентрировался на приоритетном финансировании университетов и программ послевузовской подготовки. В первое десятилетие XXI века учредители последовательно наращивали не только объемы текущего финансирования высших учебных заведений, но и средства, направляемые

подведомственным организациям в рамках государственных программ. Как следствие, в 2000–2010 годы доля университетского сектора в общей структуре расходов на образование выросла с 11,4% до 19,9%. В 2011–2016 годы приоритетность финансирования сектора высшего образования была выражена в меньшей степени. Как следствие, доля высшей школы в структуре расходов на образование довольно заметно «просела», оставаясь, тем не менее, на более высоком уровне по сравнению с 2000 годом (16,3%).

В финансировании системы СПО возобладали прямо противоположные тенденции. Перейдя в ведение субъектов Российской Федерации, колледжи столкнулись с сокращением финансового потока. Сохраняя сеть профессиональных образовательных организаций, заботясь о территориальной доступности программ, обеспечивающих получение квалификаций рабочих и специалистов среднего звена, региональные власти, тем не менее, постепенно снижали расходы на систему СПО. Если сравнить данные об изменении объемов финансирования на одного студента программ высшего и среднего профессионального образования, эта тенденция проявляется особенно наглядно (рис. 2).



Рис. 2. Расходы консолидированного бюджета Российской Федерации на высшее и среднее профессиональное образование в расчете на 1 студента, руб.

(ППКРС — программы подготовки квалифицированных рабочих, служащих, ППС3 — программы подготовки специалистов среднего звена)

Источник: <http://www.roskazna.ru/ispolnenie-byudzhetoв/konsolidirovannyj-byudzhet/>; Формы ФСН СПО-1, ВПО-1.

Основная причина макроэкономического характера, обусловившая сокращение региональных расходов на систему СПО, состояла в общем ухудшении экономического положения большинства субъектов Российской Федерации, росте разбалансированности и дефицита региональных бюджетов. В 2013 году дефицит имели 77 региона, в 2014 году — 75. В 2016 году суммарный объем государственного долга субъектов Российской Федерации составил 2,35 триллиона рублей. Наиболее значительный дефицит бюджета имели Республики Хакасия, Мордовия, Удмуртия, Крым, г. Севастополь, Костромская, Орловская области и Ненецкий АО. В наиболее закредитованных регионах (Ивановская, Костромская, Ярославская, Астраханская области, республики Хакасия, Мордовия, Марий Эл и Удмуртия) расходы на обслуживание долга достигли 5–6% всех расходов их бюджетов. В этой ситуации сокращение расходов на СПО происходило на фоне общего сокращения социальных расходов бюджетов регионов. Как подчеркивает Н.В. Зубаревич, «расходы по несоциальным статьям в регионах либо уже сильно оптимизированы, либо их оптимизировать крайне трудно, поэтому дальнейшее сокращение социальных расходов бюджетов регионов неизбежно. Оно уже началось в разных регионах: либо обремененных большими долгами, либо инвестиционно активных, пытающихся сохранить расходы на поддержку экономики, либо в высокودотационных при отсутствии роста трансфертов»¹¹.

Важнейшим политическим решением, оказавшим непосредственное влияние на изменение объема и структуры финансирования региональных систем СПО, стали «майские указы» 2012 года. В рамках выполнения указа Президента Российской Федерации № 599 были установлены высокие параметры охвата детей дошкольным и дополнительным образованием¹². Фактически это обусловило новые расходные обязательства субъектов Российской Федерации и муниципалитетов. Дополнительное образование детей финансировалось в рамках дотаций, которые выделяли субъекты Российской Федерации муниципалитетам. Начиная с 2017 года и на плановый период 2018 и 2019 годов, для дополнительного образования детей введен специальный код бюджетной классификации¹³, который позволил

¹¹ Зубаревич Н.В., Горина Е.А. Социальные расходы в России: федеральный и региональные бюджеты. — М.: НИУ ВШЭ, 2015.

¹² Указ Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 г. N 599 «О мерах по реализации государственной политики в области образования и науки»: <https://rg.ru/2012/05/09/nauka-dok.html>

¹³ В соответствии с указаниями о порядке применения бюджетной классификации в Российской Федерации (утв. приказом Министерства финансов Российской Федерации

оценить объем средств бюджетов, направляемых на дополнительное образование детей. Этот объем составил 213 млрд руб., из которых только 13 млрд финансируется из федерального бюджета, а 200 млрд — из региональных и муниципальных бюджетов (рис 3). Это превышает объем расходов регионов на среднее профессиональное образование.

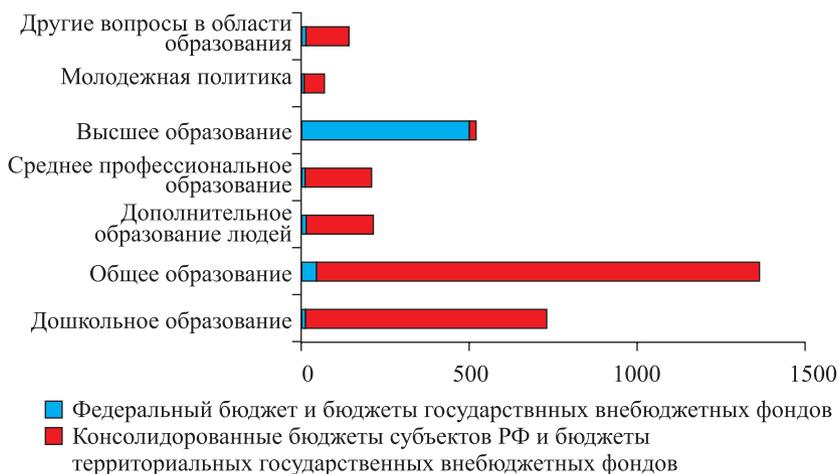


Рис. 3. Запланированные на 2017 год расходы консолидированного бюджета РФ по отдельным уровням системы образования, млрд руб.

Источник: Официальный сайт Казначейства России: www.roskazna.ru

Таким образом, приоритетность финансового обеспечения задач по повышению охвата дошкольным и дополнительным образованием привела к заметным структурным изменениям в региональных и муниципальных бюджетах. В отношении среднего профессионального образования это предопределило резкое снижение его доли в структуре расходов на образование в регионах.

«Майские указы» 2012 года носили ярко выраженную социальную направленность и имели целью улучшение материального положения работников системы образования. В частности, предусматривалось, что к

№ 65н от 01.07.2013) введен подраздел 0703 «Дополнительное образование детей» (приказ Минфина России от 16.02.2016 № 9н).

2018 году средняя заработная плата преподавателей и мастеров образовательных учреждений СПО должна сравняться со средней заработной платой в соответствующем регионе. Этот целевой ориентир нашел отражение и в Программе поэтапного совершенствования системы оплаты труда в государственных (муниципальных) учреждениях на 2012–2018 годы¹⁴.

Достижение показателей, определенных в «майских указах», являлось безусловным приоритетом для региональных властей. Обеспечивая повышение заработной платы педагогических работников в условиях жестких бюджетных ограничений, органы исполнительной власти регионов были вынуждены наращивать расходы на оплату труда работников, одновременно урезая все остальные статьи расходов, в том числе расходы на ремонт, на закупку нового оборудования, расходных материалов и т.д. Изменение структуры расходов системы СПО, произошедшее под влиянием «майских указов», отражено на рис. 4.

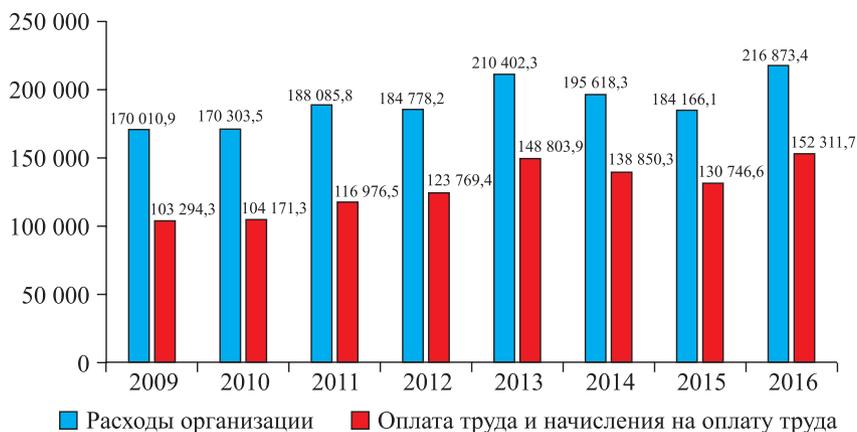


Рис. 4. Бюджетные расходы профессиональных организаций, реализующих программы СПО, 2009–2016 гг., млн руб.

Источник: Форма ФСН СПО-2, Форма №2 (Профтех) НПО.

Доля расходов на заработную плату в общей структуре расходов профессиональных образовательных организаций возросла за 9 лет на 9,8 процент-

¹⁴ Программа поэтапного совершенствования системы оплаты труда в государственных (муниципальных) учреждениях на 2012–2018 годы (утв. распоряжением Правительства Российской Федерации от 26 ноября 2012 г. № 2190-р).

ных пункта: с 61,2 до 71,0. Вследствие этого обновление материальной базы колледжей в последние годы было практически заморожено. По данным Мониторинга качества подготовки кадров, проведенного в 2016 году, доля бюджетных средств, выделяемых на закупку оборудования, составляла лишь 1,55% от всех бюджетных средств, направляемых на СПО, при этом 1337 (29,1%) образовательных организаций не обновляли учебно-лабораторное и учебно-производственное оборудование на протяжении последних пяти лет¹⁵. Можно сказать, что региональные ведомства, являющиеся учредителями организаций СПО, фактически сняли с себя обязательства по обеспечению «материальной составляющей» образовательного процесса, возложив решение этой задачи на руководителей образовательных организаций. В этих условиях проблема привлечения в систему СПО дополнительных финансовых ресурсов приобрела небывалую остроту. В наиболее сложной ситуации оказались технические колледжи, нуждающиеся в сложном лабораторном оборудовании и дорогостоящих расходных материалах. Чтобы сохранить на должном уровне качество профессиональной подготовки, образовательные организации были вынуждены искать модели взаимовыгодной кооперации с предприятиями.

¹⁵ Ежегодный доклад о результатах Мониторинга качества подготовки кадров. — М., 2016. С. 22: http://fgosvo.ru/uploadfiles/others/Doklad_2016.pdf

Федеральная программа развития образования: модель взаимодействия системы СПО с работодателями

Важным финансовым инструментом, позволяющим федеральным властям оказывать управляющее воздействие на развитие системы СПО, являются государственные программы в области образования. Одним из ключевых направлений Федеральной целевой программы развития образования (ФЦПРО) на 2011–2015 годы была разработка и внедрение программ модернизации систем профессионального образования субъектов Российской Федерации (Мероприятие 3 Задачи «Приведение содержания и структуры профессионального образования в соответствие с потребностями рынка труда»). Важным акцентом программы можно считать ее направленность на кадровое обеспечение тех отраслей, которые обеспечивают рост валового регионального продукта и соответствуют приоритетным направлениям модернизации и технологического развития российской экономики.

Ключевыми условиями конкурсного отбора региональных программ являлись ориентация на одну из приоритетных отраслей экономики и софинансирование мероприятий региональной программы ведущими работодателями выбранной отрасли, подтвержденное соглашением о взаимодействии. Таким образом, основная цель федеральной программы состояла в том, чтобы запустить механизм частно-государственного партнерства, подтолкнуть создание партнерских сетей бизнес-структур и профессиональных образовательных организаций в субъектах Российской Федерации, стимулировать участие предприятий в софинансировании образовательной инфраструктуры СПО.

В качестве организационной модели использовалась кластерная модель, предполагающая объединение взаимосвязанных хозяйствующих субъектов, находящихся в отношениях функциональной зависимости в процессе производства и реализации товаров или услуг. Образовательные организации СПО включались в кластеры наряду с производителями продукции, поставщиками оборудования, сырья и материалов, а также научно-исследовательскими организациями.

Отбор региональных программ развития профессионального образования проводился в рамках ФЦПРО дважды — в 2011 и 2013 годах. Общий

объем финансирования этих программ составил 18 622,0 млн руб. (в том числе субсидии из федерального бюджета — 1 918,4 млн, средства бюджетов субъектов Российской Федерации — 11 143,1 млн, средства работодателей — 4 054,1 млн, средства профессиональных образовательных организаций — 1 506,6 млн). В результате федеральное финансирование получили 57 субъектов Российской Федерации (30 — на первом этапе программы и 45 — на втором), при этом 18 регионов добились этого дважды.

Важно отметить, что участие в конкурсах на получение федеральных средств не являлось селективным. Типология, разработанная Н.В. Зубаревич, позволяет обнаружить, что в программе в меньшей степени участвовали наиболее благополучные нефтегазодобывающие регионы и агломерации федеральных городов, располагающие собственными ресурсами для развития системы подготовки кадров, а также республики Северного Кавказа, чьи бюджеты в значительной степени формируются на основе дотаций из федерального центра¹⁶. Большинство же российских регионов, при всем различии состояния их бюджетных систем, получили доступ к средствам федеральной программы. Это соответствовало приоритетам федерального центра — обеспечить максимальное распространение модели частно-государственного партнерства в среднем профессиональном образовании (табл. 5).

Участие в программе имело большое значение для регионов. Невзирая на дефицит региональных бюджетов и их растущую задолженность, губернаторы находили возможности для софинансирования создающихся производственно-образовательных кластеров. В результате модели партнерства предприятий с колледжами были апробированы не только в относительно благополучных регионах со сбалансированным бюджетом (Пермском крае, Ростовской, Свердловской, Челябинской областях и др.), но и в регионах-«середняках» (Калужской, Нижегородской, Самарской, Тамбовской, Ульяновской областях и др.), а также в тех субъектах Российской Федерации, чья бюджетная система испытывала высокую долговую нагрузку (Белгородской, Пензенской, Саратовской областях и др.).

В каких отраслях возникали новые кластеры?

Как показал анализ материалов конкурсных заявок, в качестве ведущих бизнес-партнеров региональных властей выступали, как правило, крупные предприятия обрабатывающей промышленности. Софинансирование региональных программ со стороны работодателей обеспечили в основном предприятия машиностроения (28,0%), оборонно-промышленного

¹⁶ Зубаревич Н.В., Горина Е.А. Социальные расходы в России... С. 43–44.

комплекса (24,4%), авиа- и судостроения (13,3%), металлургии (6%). Что касается программ, ориентированных на подготовку кадров для транспорта, энергетики, добычи полезных ископаемых, сельского хозяйства, дорожного строительства, медико-биологической и фармацевтической промышленности, сервиса и туризма, то на их долю пришлось менее трети от общего числа региональных программ. Можно предположить, что модель, предложенная в рамках ФЦПРО, оказалась наиболее подходящей для крупных предприятий индустриального сектора, выполняющих долгосрочные контракты по заказу Министерства промышленности и торговли РФ и других федеральных ведомств. В то же время программа не была ориентирована на поддержку инновационных производств и подготовку кадров для нужд постиндустриальной экономики (единственным исключением может считаться нанотехнологический кластер, сформированный во Владимирской области).

Таблица 5. Результаты участия субъектов Российской Федерации в ФЦПРО, 2011 и 2013 гг.

Типология российских регионов (по Н.В. Зубаревич)	Не участвовали	2011 г.	2013 г.	В том числе 2011 и 2013 гг.
« Богатые »: высокая бюджетная обеспеченность, проблемы задолженности минимальны	6	1	2	0
« Ответственные »: средняя и пониженная бюджетная обеспеченность, низкий уровень долговой нагрузки	1	6	10	5
« Середняки »: пониженная бюджетная обеспеченность, средний или большой дефицит бюджета, значительная долговая нагрузка	6	15	19	7
« Дефолт »: пониженная бюджетная обеспеченность, средний или большой дефицит бюджета, высокая и сверхвысокая долговая нагрузка	7	8	11	6
« Высокодотационные »: экономически слаборазвитые регионы с максимальным уровнем дотационности	6	0	3	0
	26	30	45	18

Источник: <http://prof-education.ru/node/112>

В целом реализация Федеральной программы развития образования позволила сформировать новые «точки роста» в региональных системах СПО. Участниками производственно-образовательных кластеров стали около 800 колледжей, все они получили средства на приобретение современного учебно-производственного и лабораторного оборудования. В числе важных результатов данного проекта можно назвать обновление образовательных программ, переподготовку педагогических работников, а также создание на основе кластеров общественных органов управления профессиональным образованием. Таким образом, относительно небольшие финансовые ресурсы, направляемые в рамках ФЦПРО в субъекты Российской Федерации, послужили катализатором для широкого диалога между региональными властями, бизнес-структурами и образовательными организациями. Формы этого взаимодействия могут стать прототипом для дальнейшего распространения частно-государственного партнерства в среднем профессиональном образовании.

Заключение

Передача профессиональных образовательных организаций в ведение субъектов Российской Федерации являлась ключевой реформой в области среднего профессионального образования в постсоветский период. В ходе этой реформы постепенно сложилась новая ситуация в области управления и финансирования региональных систем СПО.

Эта передача не сопровождалась резким сокращением числа образовательных организаций. Региональные власти в основном сохранили сеть СПО, стремясь обеспечить территориальную доступность услуг среднего профессионального образования для всех жителей, независимо от места проживания. Следствием этого явился довольно значительный рост охвата молодежи средним профессиональным образованием на протяжении 2000–2015 гг.

Средства региональных бюджетов остаются основным финансовым ресурсом для профессиональных образовательных организаций. Доля внебюджетных источников в финансировании системы СПО на протяжении последних лет неуклонно сокращается (2007 г. — 21,9%, 2015 г. — 16,3%). Это повышает зависимость директоров колледжей от решений, принимаемых учредителем, ограничивает возможности развития образовательных организаций СПО.

За прошедшее десятилетие региональным властям не удалось существенно увеличить финансирование собственных систем СПО. Скорее, имеет место обратный процесс — объемы финансирования регионами программ СПО в абсолютных значениях и значениях, приведенных к одному студенту, сокращаются. В этих условиях существенное повышение качества подготовки в колледжах, следование лучшим международным стандартам и передовым технологиям является трудновыполнимой задачей.

Начиная с 2012 года доля расходов, направляемых на оплату труда, существенно выросла (с 61,2 до 71,0%). Это, в свою очередь, повлекло сокращение других статей расходов, в том числе расходов на обновление материальной базы организаций СПО. Обновление основных фондов профессиональных образовательных организаций катастрофически недофинансируется. Учебно-лабораторная база, производственное оборудование, установленное в колледжах, стремительно стареет и не соответствует требованиям стандартов WorldSkills и профессиональных стандартов. Это создает риски для достижения целевых ориентиров, определенных в Ком-

плексе мер, направленных на совершенствование системы среднего профессионального образования на 2015–2020 годы (утв. распоряжением Правительства Российской Федерации от 3 марта 2015 г. № 349).

Задача организации системного взаимодействия организаций СПО с предприятиями так и не была решена. Финансовые вложения работодателей в систему СПО остаются незначительными и не оказывают решающего влияния на состояние материальной базы и изменение качества подготовки в профессиональных образовательных организациях.

Указанные факты говорят о необходимости дополнительных законодательных и организационно-управленческих решений, направленных на формирование эффективных моделей финансирования системы среднего профессионального образования в Российской Федерации.

Авторы

Абанкина Ирина Всеволодовна, директор Института развития образования Института образования НИУ ВШЭ, канд. экон. наук

E-mail: abankinai@hse.ru

Дудырев Федор Феликсович, директор Центра исследования среднего профессионального образования Института образования НИУ ВШЭ, канд. ист. наук

E-mail: fdudyrev@hse.ru

Фрумин Исак Давидович, научный руководитель Института образования НИУ ВШЭ, д-р пед. наук

E-mail: ifroumin@hse.ru

Шабалин Алексей Игоревич, аналитик Центра исследования среднего профессионального образования Института образования НИУ ВШЭ

E-mail: ashabalin@hse.ru

АСПИРАНТСКАЯ ШКОЛА ПО ОБРАЗОВАНИЮ

Институт образования НИУ ВШЭ поставил своей целью создание аспирантуры нового поколения. Особенности программы:

- ✓ обязательное участие аспирантов в научно-исследовательских проектах, реализуемых Институтом, в том числе в рамках академического и научного сотрудничества с зарубежными университетами. Это позволяет аспирантам получать достойную оплату за исследовательскую работу и сосредоточиться на учебе в аспирантуре без внешних заработков;
- ✓ использование современных количественных и качественных методов и баз данных при проведении исследований;
- ✓ международная ориентация — каждый академический аспирант свободно использует английский язык, проходит стажировку или короткое обучение в зарубежном научном центре, публикует научную работу на английском языке.

Научными руководителями аспирантов являются ведущие российские ученые и эксперты в области образования: *В.А. Болотов, К.Н. Поливанова, К.М. Ушаков, И.Д. Фрумин и др.*

Специальность 13.00.01. — **«Общая педагогика, история педагогики и образования»**

Период обучения: 3 года

Форма обучения: очная

<https://aspirantura.hse.ru/ed>

Тел.: 8 (495) 772 95 90 (внутренний 22 714)

Лицензия на осуществление образовательной деятельности № 2593 от 24.05.2017

Свидетельство о государственной аккредитации № 1820 от 30.03.2016

Для заметок

Научное издание

Серия
Современная аналитика образования

№ 8(16)

**ЭВОЛЮЦИЯ ФИНАНСИРОВАНИЯ СИСТЕМЫ СПО:
НА ПУТИ К ЧАСТНО-ГОСУДАРСТВЕННОМУ ПАРТНЕРСТВУ**

Редактор: И. Гумерова
Компьютерная верстка: Н. Пузанова

Подписано в печать 04.12.2017. Формат 60×84 1/16
Усл.-печ. л. 1,63. Уч.-изд. л. 1,87. Тираж 300 экз.

Национальный исследовательский университет
«Высшая школа экономики»
101000, Москва, ул. Мясницкая, 20
Тел./факс: (499) 611-15-52

Институт образования
101000, Москва, Потаповский пер., 16/10
Тел./факс: (499) 772-95-90*22235
ioe@hse.ru

ISSN 2500-0608

