

7 мая 2012 г. был принят Указ Президента РФ № 597 «О мероприятиях по реализации государственной социальной политики», в котором Правительству РФ были поставлены задачи повышения в 2012–2018 гг. средней зарплаты педагогических работников образовательных учреждений общего и среднего профессионального образования, культуры до средней в соответствующем регионе; повышения к 2018 г. средней заработной платы врачей, преподавателей вузов и научных сотрудников до 200% от средней зарплаты в соответствующем регионе.

Было предусмотрено также повышение к 2018 г. средней заработной платы социальных работников, младшего медицинского персонала, среднего медицинского (фармацевтического) персонала — до 100% от средней зарплаты в соответствующем регионе; работников медицинских организаций, имеющих высшее медицинское (фармацевтическое) или иное высшее образование, предоставляющих медицинские услуги, — до 200% от средней зарплаты в соответствующем регионе.

В апреле 2018 г. Председатель Правительства РФ отчитался о работе в данной сфере в Госдуме РФ: «Ключевой для нас и объективно одной из самых сложных задач в эти годы стало повышение зарплат в бюджетной сфере. ...Нам пришлось работать... совершенно в других экономических условиях, чем... в 2012 г. В разных регионах повышение зарплат достигалось разными темпами. Но зарплаты учителей, медицинских работников, преподавателей вузов и работников культуры, педагогических работников детских садов и социальных работников вышли на заданные в майских указах показатели».

Важной задачей является поддержание достигнутого уровня зарплат бюджетников, требующее крупных затрат из бюджета страны в 2018 г. и последующий период. По оценке специалистов, общие расходы консолидированного бюджета страны на эти цели только в 2018 г. должны были составить 1,6 трлн руб. (включая достижение целевых показателей).

34.4. ВЗАИМОДЕЙСТВИЕ ГОСУДАРСТВЕННОГО И РЫНОЧНОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ В СФЕРЕ ОБРАЗОВАНИЯ

Одной из предпосылок устойчивого, сбалансированного функционирования национального хозяйства является развитие системы образования. В современной экономике укрепилось понимание профессиональных кадров специалистов как главной производительной силы общества. По мере развития технологий

значимость человеческого потенциала возрастает вследствие расширения сфер, результаты деятельности которых находятся в зависимости от качества труда, компетентности и квалификации работников. В центре общественного внимания — сферы научных исследований, инноваций, образования, информационно-коммуникационных технологий, медицины, здравоохранения. Использование передовых научно-технических достижений не умаляет роли человеческого фактора — людей как высококвалифицированных специалистов — носителей знаний, умений и навыков. «Особенно велика роль человека в образовании, а его качество в подавляющей части зависит от образовательного уровня учителей, наставников, педагогов, а не от зданий, оборудования, рабочего места и т.п., что также важно, однако определяющее значение имеют знания, навыки и умения преподавателя»¹.

Формирование и развитие «экономики знаний» как взаимосвязанного комплекса отраслей, целевая ориентация которого — повышение производительности и качества человеческого капитала — становится главным двигателем экономического роста. Согласно исследованиям Всемирного банка (2017), в развитых странах человеческий капитал занимает основную долю (80%) в структуре национального богатства. Среди целей устойчивого развития (ЦУР), сформулированных ООН на период до 2030 г., выделяется ориентир на «обеспечение всеохватного и справедливого качественного образования и поощрение возможности обучения на протяжении всей жизни для всех». Показатели эффективности и результативности образовательной деятельности опосредованно оказывают влияние на различные сферы общественной жизни. По данным Федеральной службы государственной статистики (2018), уровень образования населения России характеризуется высокими показателями: в общей численности занятых 33% работающих имеют высшее образование, 45% — среднее профессиональное, 18,4% — среднее общее, 3,4% — основное общее; не имеют основного общего образования 0,2%. Подчеркивая фундаментальность российского образования, академик РАН А.Г. Аганбегян пишет: «Российские школы, вузы дают достаточно большой объем знаний. Наши учащиеся в этом мало уступают своим зарубежным сверстникам, но, как правило, проигрывают в овладении умениями и навыками, которым их совершенно не учат. Они уступают в са-

¹ Аганбегян А.Г. О приоритетах социальной политики. М.: Издательский дом «Дело» РАНХиГС, 2018. С. 181.

мостоятельности, которая крайне важна в рыночных условиях»¹. Данная особенность отмечается экспертами *PISA* (2016): выявлено отставание российских школьников по показателям формирования среднего уровня навыков выхода 15-летними обучающимися за пределы учебных ситуаций, по достигнутым результатам при решении ими творческих задач по сравнению с зарубежными аналогами, а также по уровню доступности образования для различных возрастных групп.

Новая концепция образовательной политики. В условиях перехода к цифровой экономике закономерно происходит трансформация приоритетов Российского государства в сфере образования. На недопустимость падения качества и доступности образования (в связи с отрицательным влиянием этих факторов на качество человеческого потенциала) указывается в Стратегии экономической безопасности Российской Федерации². Разработка и внедрение новшеств в секторе государственного управления инициируют изменение подходов к организации процесса обучения на различных ступенях образования, накладывают отпечаток на содержание и структуру образовательной деятельности.

Перманентно протекающий в начале XXI в. в России процесс реформирования высшего образования имеет некоторые особенности. Первая из них — это проведение поэтапного сокращения числа вузов, в ходе которого было выявлено 136 неэффективных вузов из 802. Были закрыты в основном частные вузы и филиалы, деятельность которых не соответствовала стандартам предоставления образовательных услуг. Вторая особенность — произошедшее укрупнение сохраняющихся вузов путем создания многопрофильных университетов, которым предоставляется государственная помощь и придаются более широкие возможности для качественного оказания образовательных услуг. В современных экономических условиях стандартные функции университетов трансформируются и наполняются новым содержанием. Например, такие традиционно выполняемые вузами виды деятельности, как образовательная и исследовательская, дополняются инновационной либо предпринимательской и др. Третья особенность — установление определенной иерархии среди высших учебных заведений: особая, системообразующая роль принадлежит Москов-

¹ Аганбегян А.Г. О приоритетах социальной политики. М.: Издательский дом «Дело» РАНХиГС, 2018. С. 219.

² Стратегия экономической безопасности Российской Федерации на период до 2030 года. Утверждена Указом Президента РФ от 13.05.2017 № 208. URL: <http://static.kremlin.ru/media/acts/files/0001201705150001.pdf>

скому и Санкт-Петербургскому государственным университетам. На основе оптимизации региональных образовательных структур и укрепления связей образовательных учреждений высшего образования с экономикой и социальной сферой федеральных округов созданы федеральные университеты¹ (по информации на начало 2019 г. их 10: Сибирский, Южный, Казанский (Приволжский), Балтийский, Дальневосточный, Северный, Северо-Кавказский, Уральский, Крымский, Северо-Восточный). В статусе инновационных вузов выделены и подкреплены ресурсами научно-исследовательские университеты (в данном статусном положении — 29 вузов). Характерная черта таких университетов — не только организация эффективного процесса обучения, но и его интеграция с проводимыми в вузах научными исследованиями. На базе отраслевых и политехнических высших учебных заведений организуются «опорные университеты»². За 2016–2018 гг. в 32 регионах России создано 33 опорных вуза, в которых обучаются 400 тыс. студентов и работают 80 тыс. преподавателей. Федеральные субсидии для данной группы вузов за этот период составили 4,29 млрд руб., объемы софинансирования — 9,44 млрд руб.³

Предпринимаемые усилия по преодолению последствий кризисных ситуаций и макроэкономической нестабильности способствуют проведению сбалансированной государственной образовательной политики. Наряду с совершенствованием законодательных основ, обновлением нормативных и методических документов, регламентирующих развитие отрасли, в образовательных учреждениях всех уровней и форм образования применяются инновационные методы обучения, признание получает дистанционное образование. Предпринимаемые Правительством РФ действия вносят коррективы в сторону увеличения объема ресурсов, которые необходимо вкладывать в развитие различных уровней и ступеней системы об-

¹ Федеральный университет в Российской Федерации — наряду с главными столичными МГУ и СПбГУ, наивысший по статусу из видов российских высших учебных заведений (институт, академия, университет), обеспечивающих высокий уровень образовательного процесса, исследовательских и технологических разработок.

² Опорный вуз (опорный университет) в России — это создаваемый в регионе на основе объединения существующих высших учебных заведений вуз, ориентированный на поддержку развития субъекта Российской Федерации посредством обеспечения местного рынка труда высококвалифицированными специалистами, решения актуальных задач региональной экономики и реализации совместно с регионом и его предприятиями образовательных и инновационных проектов.

³ Данные Федеральной службы государственной статистики.

разования. Практика установления и периодического пересмотра федеральных государственных образовательных стандартов направлена на сохранение высокого качества получаемого образования, позволяет поддерживать различные формы образования и самообразования. В этих условиях бюджетные расходы по исполнению конституционных гарантий граждан в сфере образования (в расчете на одного жителя страны) динамично возрастают.

Проблемы финансирования образования. Понимание роли образования как одной из высокопроизводительных (наряду со здравоохранением) отраслей сферы услуг, обладающих мультипликативным эффектом и создающих стимулы для экономического роста, обуславливает повышение внимания к его финансовому обеспечению. В 2000–2010-х гг. сложились стабильные объемы финансирования образовательной деятельности в России (включая государственные и частные инвестиции) на уровне 3,2–3,3% ВВП. В структуре расходов федерального бюджета на нужды образования основной удельный вес принадлежит высшему образованию (80–82% в общем объеме финансирования отрасли). В бюджетах субъектов Российской Федерации основное внимание уделяется финансированию дошкольного, общего и среднего профессионального образования. В периоды макроэкономической несбалансированности и возникновения кризисных ситуаций объем финансовой поддержки деятельности отраслей социальной сферы за счет бюджетных средств, как правило, ограничивается. По мнению академика РАН В.В. Ивантера, «основным условием возобновления экономического роста в части социальной сферы и науки является отказ от политики ограничения бюджетных расходов в образовании, здравоохранении и науке, а также расходов государственной пенсионной системы, уже декларированных Правительством. Увеличение расходов на образование и здравоохранение создает, помимо краткосрочных, и долгосрочные предпосылки экономического роста, связанные с поддержанием роста человеческого капитала»¹. По оценке ученых Института народнохозяйственного прогнозирования РАН, в ближайшие годы необходимо увеличивать ежегодные бюджетные расходы на образование, здравоохранение и науку минимум на 5% в год, что предполагает и соответствующее увеличение уровня оплаты труда в этих отраслях².

¹ Структурно-инвестиционная политика в целях обеспечения экономического роста в России: монография / под науч. ред. акад. В.В. Ивантера. М.: Научный консультант, 2017. С. 127.

² Там же. С. 127–128.

Результаты периодически проводимых зарубежных исследований позволяют выявить различные траектории в тенденциях государственного финансирования образования в странах ОЭСР после глобального финансового кризиса 2008 г. Сопоставление динамики финансирования вузов с темпами роста ВВП отражает следующие закономерности по группам европейских стран: 1) в Австрии, Дании, Германии, Люксембурге, Норвегии, Польше, Португалии, Турции темпы роста инвестиций в высшее образование опережают темпы экономического роста; 2) во Франции, Нидерландах, Швеции темпы роста вложений в высшее образование ниже темпов экономического роста; 3) в Чешской Республике, Финляндии, Венгрии, Ирландии, Италии, Латвии, Литве, Сербии, Словении, Словакии, Великобритании наблюдается сокращение финансирования высшего образования в условиях экономического роста; 4) в Хорватии сокращение финансирования высшего образования осуществляется медленнее, чем сокращение ВВП; 5) на Кипре, в Испании, Греции наблюдается более сильное сокращение финансирования высшего образования, чем снижение ВВП. Представленная информация иллюстрирует усиление дифференциации систем высшего образования по двум направлениям: либо в сторону роста, либо в сторону сокращения государственного финансирования. Пик падения пришелся на 2012 г. В последующие годы отмечается неустойчивый рост инвестиций: в 2016 г. только у 14 систем высшего образования государственное финансирование превысило уровень 2008 г., что свидетельствует о наличии временного лага и длительного периода наращивания инвестиций¹.

Новые тенденции и перспективы развития. В России на содержание образовательных организаций предусматриваются значительные финансовые вложения, объем которых обуславливается различными объективными факторами: уровнем экономического развития и темпами роста ВВП, объемом располагаемых финансовых ресурсов, целями государственной образовательной политики. Осуществление на практике концепции «Образование в течение всей жизни» (так называемое непрерывное образование) создает разнообразные возможности для реализации обучающимися не только основных образовательных программ, но и дополнительных образовательных программ, а также для одновременного освоения нескольких образовательных программ. Объективной тенденцией является выявление у обучающихся объективных осно-

¹ Public Funding Observatory Report 2017. Brussel: European University Association, 2017. Dec.

ваний для продолжения обучения, а именно: исходного уровня образования, полученной квалификации, опыта практической деятельности. Для современного периода перехода к цифровой экономике характерно изменение потребностей в кадрах, что закономерно отражается на структуре специальностей (специализаций), направлений и профилей подготовки. Одновременно отмечаются возрастание спроса на рабочие профессии и создание преференций для развития начального и среднего профессионального образования. В связи с этим ключевое внимание уделяется проектированию современной системы профессий и квалификаций. Сохраняется актуальность решения задачи обеспечения доступности качественного всеобщего начального и среднего образования (вне зависимости от региона проживания). Поставлена задача обеспечения к 2030 г. равного доступа (мужчин и женщин) к недорогому и качественному профессионально-техническому образованию. Для организаций высшего образования предусматривается не только повышение качества образовательной деятельности, но и достижение соответствия получаемых обучающимися профессий и квалификаций запросам цифровой экономики.

Социально значимые для общества проблемы, имеющие место в сфере образования, и подходы к их решению нашли отражение в Национальном проекте «Образование» (2019–2024), общий объем финансирования которого составляет 784,4 млрд руб., в том числе средства федерального бюджета — 723,3 млрд руб. (92,2%), бюджетов субъектов Российской Федерации — 45,7 млрд руб. (5,8%), внебюджетных источников — 15,4 млрд руб. (2,0%). Его реализация направлена на достижение двух ключевых задач, обозначенных в майском Указе Президента РФ В.В. Путина¹. Первая — обеспечение глобальной конкурентоспособности российского образования и вхождение Российской Федерации в число десяти ведущих стран мира по качеству общего образования. Вторая — воспитание гармонично развитой и социально ответственной личности на основе духовно-нравственных ценностей народов Российской Федерации, исторических и национально-культурных традиций. На базе названных целей сформированы и реализуются федеральные проекты, вошедшие в состав данного национального проекта и ориентированные на развитие образовательного пространства нашей страны: «Современная школа» — 295,1 млрд руб. (37,6%), «Успех

¹ Указ Президента РФ от 07.05.2018 № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года». URL: <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001201805070038>

каждого ребенка» — 80,5 млрд руб. (10,3%), «Поддержка семей, имеющих детей» — 8,6 млрд руб. (1,1%), «Цифровая образовательная среда» — 79,8 млрд руб. (10,2%), «Учитель будущего» — 15,4 млрд руб. (2,0%), «Молодые профессионалы» — 156,2 млрд руб. (19,9%), «Новые возможности для каждого» — 9,2 млрд руб. (1,2%), «Социальная активность» — 27,3 млрд руб. (3,5%), «Экспорт образования» — 107,5 млрд руб. (13,7%), «Социальные лифты для каждого» — 4,7 млрд руб. (0,5%)¹. В систематизированном виде данный национальный проект предполагает реализацию четырех основных векторов совершенствования образования: обновление его содержания, создание необходимой современной инфраструктуры, подготовка соответствующих профессиональных кадров, их переподготовка и повышение квалификации, а также формирование наиболее эффективных механизмов управления этой сферой.

Для оценки качества и результатов образовательной деятельности созданы и применяются на практике отечественные и зарубежные рейтинги. Рейтингование высших учебных заведений является принятой общемировой практикой. В России ежегодно проводится рейтинг вузов *RAEX* (Эксперт РА). При подготовке данного рейтинга используются статистические показатели, а также результаты опросов среди 30 тыс. респондентов: работодателей, представителей академических и научных кругов, студентов и выпускников. Оценочными факторами данного рейтинга выбраны: условия для получения качественного образования; уровень востребованности выпускников работодателями; уровень научно-исследовательской деятельности. Для проведения объективных межгосударственных сравнений и более представительного по составу участников мониторинга создан Московский международный рейтинг университетов «Три миссии университета»². Это качественно новая система глобальной оценки университетов мира для адекватного анализа потенциала высшей школы России, стран БРИКС и иных государств. Особенности рейтинга являются: комплексность (оцениваются образовательная, научная и общественная миссии университетов); инновационность (впервые оценивается взаимосвязь университетов с обществом); объективность (исключаются «репутационные» вопросы, что повышает объективность рейтинга на международном рынке образования). Оценка осуществляется по трем основным направлениям: 1) качество об-

¹ Данные Министерства просвещения Российской Федерации. URL: <https://edu.gov.ru/national-project/>

² Московский международный рейтинг «Три миссии университета». Концепция и методологические подходы. URL: <https://3missions.ru/>

разования (основные факторы — уровень преподавания, международная интеграция, ресурсная база, востребованность абитуриентами); 2) научная деятельность (цитирование в научных изданиях, проведение НИОКР, научные награды); 3) университет и общество (доступность образования, связь с работодателями, связь с регионами, качество кампуса, коммуникации с обществом).

Ключевая задача профессорско-преподавательского состава состоит в разработке инструментов и продуктов, повышающих заинтересованность обучающихся в образовании как созидательной деятельности, обеспечивающей выпускников практическими навыками, адекватными потребностям многосекторного рынка труда. Интеграция российских вузов в мировое образовательное пространство является объективно необходимым и закономерным процессом и сопровождается новациями в организации оплаты труда, стипендиальном обеспечении, социальной поддержке обучающихся. Предполагается более активное проведение мер по поддержке инновационного характера базового образования, созданию прогрессивной системы непрерывного образования, включающей не только подготовку, но и переподготовку профессиональных кадров в различных формах. В перспективном периоде важнейшим условием обеспечения устойчивого роста национальной экономики становится интеграция производственной, научной и образовательной деятельности.

34.5. ОСОБЕННОСТИ ОРГАНИЗАЦИИ И ФИНАНСИРОВАНИЯ ЗДРАВООХРАНЕНИЯ

В 1990-е гг. в России был осуществлен переход от государственно-бюджетной модели здравоохранения к бюджетно-страховой. Сокращение на 1/3 по сравнению с дореформенным периодом бюджетного финансирования резко ухудшило доступность медицинской помощи для большинства населения. В новой отечественной модели в соответствии с мировой практикой предусматривается два вида медицинского страхования: обязательное и добровольное. Формирование фондов обязательного медицинского страхования (ОМС) осуществляется на двусторонней основе: за счет средств государства и платежей работодателей. При добровольном медицинском страховании (ДМС) страхователями являются граждане и предприятия, а источниками — личные доходы и прибыль.

Важным в новой модели здравоохранения является положение о правах граждан в системе медицинского страхования на выбор