

2. Институционализация процессов управления развитием региональной системой образования базируется на разграничении формальных и неформальных институтов, а также нормативных и регулятивных принципах институционализации.

3. Специфичность регионов РФ делает необходимым осуществление процессов институционализации управления РСО рамочными с позиции государства и соционаправленными с позиции региональных органов управления.

#### Библиографический список

1. *Лаффон Ж.-Ж.* Стимулы и политэкономия / пер. с англ. Н.В. Шиловой; под науч. ред. В.П. Бусыгина, М.И. Левина. – М.: Изд. дом ГУ ВШЭ, 2007. – 311 с.

2. *Норт Д.* Институты, институциональные изменения и функционирование экономики / пер. с англ. А.Н. Нестеренко; предисл. и науч. ред. Б.З. Мильнера. – М.: Фонд экономической книги Начала, 1997. – 180 с.

3. *Полтерович В.М.* Элементы теории реформ. – М.: ЗАО «Издательство «Экономика»,

2007. – 447 с.

4. *Ревов В.В.* Человек: от кристалла к сознанию. – М.: ЗАО «Издательство «Экономика», 2002. – 302 с.

5. Экономические институты современной России: материалы научной конференции памяти М.И. Скаржинского, г. Кострома, 7 мая 2009 года / сост., науч. ред. В.В. Чекмарев. – Кострома: КГУ им. Н. А. Некрасова, 2009. – 507 с.

6. Экономические институты современной России: материалы научной конференции памяти М.И. Скаржинского, г. Кострома, 6 мая 2010 года / сост., науч. ред. В.В. Чекмарев. – Кострома: КГУ им. Н. А. Некрасова, 2010. – 743 с.

7. Экономические институты современной России: материалы научной конференции памяти М.И. Скаржинского, г. Кострома, 4 мая 2011 года / сост., науч. ред. В.В. Чекмарев. – Кострома: КГУ им. Н. А. Некрасова, 2011. – 663 с.

8. Экономические институты современной России: материалы научной конференции памяти М.И. Скаржинского, г. Кострома, 22 октября 2012 года / сост., науч. ред. В.В. Чекмарев. – Кострома: КГУ им. Н. А. Некрасова, 2013. – 474 с.

УДК 330.101.541

**Панфилов Фёдор Анатольевич**  
Министерство экономического развития РФ  
panfilovfa@economy.gov.ru

### ГОСУДАРСТВЕННАЯ ПРОГРАММА РФ «РАЗВИТИЕ ОБРАЗОВАНИЯ» НА 2013–2020 ГОДЫ КАК ФАКТОР ТРАНСФОРМАЦИИ МАКРОЭКОНОМИЧЕСКИХ ОТНОШЕНИЙ

*В статье представлены подходы к анализу государственной программы РФ «Развитие образования» на 2013–2020 гг. с позиций рассмотрения её как одного из факторов трансформации макроэкономических отношений.*

**Ключевые слова:** федеральные целевые программы, трансформация макроэкономических отношений, система образования, развитие образования.

Распоряжением Правительства РФ от 15 мая 2013 г. № 792-р была утверждена государственная программа «Развитие образования» на 2013–2020 гг. (в новой редакции) [4]. Реализация названной Программы будет являться знаковым, поворотным пунктом в процессах модернизации высшей школы и, в целом, в трансформации макроэкономических отношений. Данное обстоятельство является причиной проведения экономического анализа на основе создания теоретико-методологических подходов к исследованию макро-экономических отношений.

Сделаем попытку обосновать позицию, согласно которой национальные приоритеты, выбранные на основе долгосрочного макропрогноза и системно представленные в стратегическом плане, находят реализацию в *федеральных целевых программах*, которые являются конкретным воплощением стратегически-инновационной функции государства в рыночной экономике.

Государственное регулирование рыночной экономики осуществляется в двух основных взаимосвязанных формах:

– нормативного регулирования самостоятельной деятельности агентов рынка, производителей товаров и услуг, создания благоприятных условий для их свободной конкуренции, преграды тенденциям к монополизации, защиты национальных интересов, малого бизнеса;

– непосредственного участия государства с помощью федеральных целевых программ и адресного финансирования для изменения траектории движения, осуществления модернизации экономики на основе инновационного прорыва, обеспечения национальной безопасности, решения крупных социальных и экологических проблем.

Обе эти формы дополняют друг друга в единой экономике и меняются в пространстве и времени.

В *социально-экономическом пространстве* с этой точки зрения следует выделить три сектора:

– *рыночный сектор*, где миллионы производителей товаров и услуг, за счет доходов от продажи на рынках товаров, платных услуг, возмещают издержки воспроизводства, получают прибыль, удовлетворяют свои потребности и отдают часть своих доходов государству для выполнения им функций, необходимых обществу;

– *нерыночный сектор*, в котором находятся миллионы организаций и семей, которые не могут жить за счет продажи товаров и платных услуг и нуждаются в постоянной поддержке государства за счет части доходов, полученных от рыночного сектора (это дети, пенсионеры, инвалиды, ученые, занятые фундаментальными исследованиями, педагоги, школьники и студенты, военнослужащие, государственные служащие, работники культуры; сюда относятся также финансирование крупных экологических мероприятий, меры по укреплению обороноспособности страны и т.п.). Хотя часть этих услуг и затрат принимает товарную форму, в конечном счете существование и развитие этого сектора зависит от поддержки государства;

– *стратегически-инновационный сектор*, в котором иницируются и осуществляются инновационные прорывы, обеспечивающие конкурентоспособность экономики в условиях циклической динамики и глобальной зависимости. Этот сектор развивается «на паях», в партнерстве: государство иницирует и вкладывает ресурсы в стартовое освоение базисных инноваций с участием бизнеса. Затем бизнес берет на себя распространение новых поколений техники на основе улучшающих инноваций и за счет отчислений от инновационной сверхприбыли (технологической квазиренды) возвращает государству его вложения с избытком. Тем самым обеспечиваются повышение конкурентоспособности национальной экономики, высокие темпы экономического роста.

Соотношение указанных выше двух форм государственного регулирования *меняется во времени*, по фазам среднесрочных и кондратьевских циклов [5]. В фазах распространения (диффузии) новых поколений техники, сравнительно эволюционного развития (фазы подъема и зрелости экономического цикла) преобладает косвенное регулирование государством социально-экономических процессов. В кризисных ситуациях, в периоды депрессии и начала оживления экономики важнейшее значение приобретает выполнение государством стратегически-инновационной функции. При этом с целью выбора правильного стратегического курса оно использует прогнозирование, стратегическое планирование и программирование.

Необходимость усиления регулирующей роли государства в кризисных ситуациях раскрыта *Литтиримом Сорокиным* [6], обосновавшим социальный закон флуктуации тоталитаризма и свободы. Несоблюдение этого закона ведет к негативным

последствиям. Так, отказ российского государства от стратегически-инновационного регулирования в 90-е годы стал одним из факторов углубления затяжного, рекордного для мирного времени цивилизационного кризиса.

Механизм государственного регулирования социально-политической динамики находит свое выражение в *национальном прогнозировании* [1], которое осуществляется в четырех основных формах:

– *национальные антикризисные программы*, позволяющие мобилизовать ресурсы страны для прохождения кризисной фазы в более короткие сроки и с меньшими потерями; такие программы обширны, но ограничены во времени;

– *национальные программы*, концентрирующие ресурсы государства и общества на одном или нескольких узловых направлениях инновационного прорыва;

– *национальные проекты*, имеющие более ограниченную сферу действия, чем национальные программы, и выступающие самостоятельно или как элементы программ;

– *целевые программы* федерального, регионального или корпоративного уровня, обеспечивающие решение конкретных проблем в той или иной сфере.

В настоящее время происходит становление системы национального программирования, адекватной условиям регулируемой рыночной экономики, но проекты охватывают лишь часть узловых проблем социально-экономического развития, имеют среднесрочную перспективу, не получили достаточного научного обоснования и балансовой проработки, в результате чего возник ряд проблем и диспропорций в процессе реализации проектов [7].

Необходимы дальнейшие последовательные шаги по формированию эффективной системы макроэкономического планирования. По нашему мнению, она должна включать (рис. 1):

– небольшое число (не более 5–6) *укрупненных национальных программ* на длительную перспективу (15–20 лет), направленных на решение узловых проблем социально-экономического и инновационно-технологического развития страны, обеспечивающих реализацию основных национальных приоритетов;

– входящие в состав указанных национальных программ автономные *национальные проекты* по решению конкретных крупных задач, обеспечивающих достижение целей национальных программ, и *федеральные целевые программы* (при условии пересмотра их качества и количества), а также *конкретных мероприятий* и в той или иной сфере (социальных, инновационно-технологических, территориального развития, в сфере экологии и т.д.).

Следует отметить, что принятые ныне федеральные целевые программы не должны быть поглощены национальными проектами, а должны

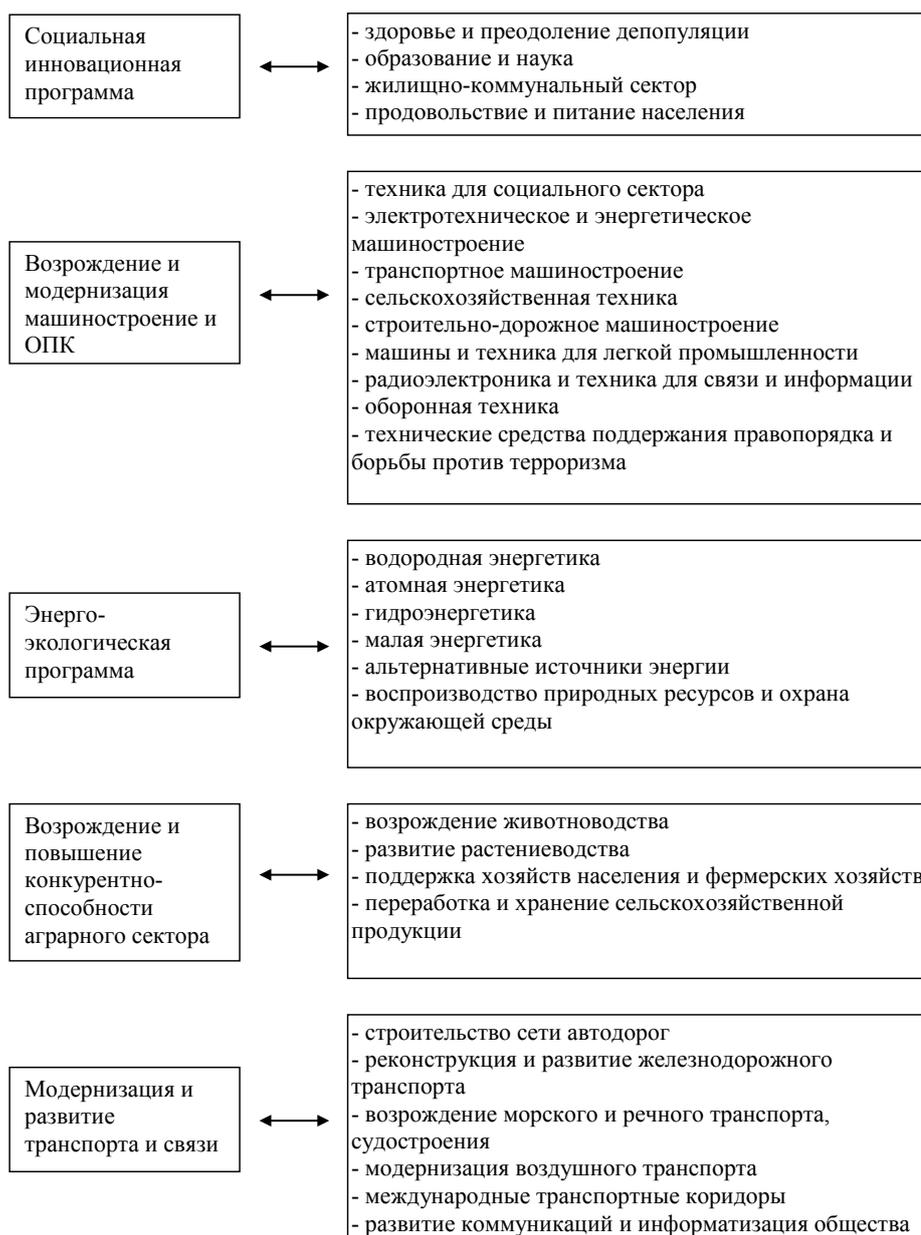


Рис. 1. Система национальных инновационных проектов и программ модернизации экономики России

приобрести новый статус как часть национального программирования для решения более ограниченных перспективных задач в свободном от национальных проектов пространстве. Необходимо также законодательное регулирование национального программирования в виде специального нормативного акта (федерального закона, либо постановления Правительства РФ).

При этом национальное программирование должно опираться на научную методологию и эффективную технологию, чтобы достичь желаемого результата, а не использовать неэффективно крупные ресурсы. В настоящее время единственным действенным программно-целевым инструментом реализации структурной политики государства являются федеральные целевые программы [3]. Основы методологии их разработки и реализации сводятся к следующим положениям.

1. Федеральные целевые программы – это особый, чрезвычайный метод государственного воздействия на процессы социально-экономического, инновационно-технологического, энергоэкологического, территориального развития, опирающийся на прямое участие государства в этих процессах с целью изменить траекторию их развития. Этот метод должен применяться там, где процессы рыночного саморегулирования не способны решать вновь возникшие проблемы, где выявляются опасные тенденции и где без прямого вмешательства государства преодолеть эти тенденции, прежде всего, в критических ситуациях, нельзя.

2. Федеральные целевые программы охватывают далеко не всю экономику и социальную сферу, а лишь четко обозначенное направление стратегического прорыва. Сфера действия федеральной целевой программы должна быть достаточно уз-

кой, чтобы обеспечить концентрацию и перевес сил для стратегического прорыва, и в то же время достаточно широкой, чтобы распространить успех на другие отрасли, достичь общего подъема экономики, иметь долговременный успех, изменить траекторию динамики объекта в желательном направлении.

3. Для реализации стратегического прорыва необходимы концентрация сил, перераспределение ресурсов в пользу программного сектора, в противном случае прорыв не может быть обеспечен. Однако при этом нужно сохранить динамическую сбалансированность в масштабе всей экономики, чтобы не возникли новые диспропорции и «точки провала». Эта сбалансированность должна соблюдаться в рамках как среднесрочного, так и текущего индикативного плана.

4. Отдельные мероприятия федеральных целевых программ должны быть взаимно увязаны, тогда возникнет дополнительный, синергетический народнохозяйственный эффект. Если это правило будет нарушено, то система может стать, согласно А. А. Богданову, дезорганизованной, ее общий эффект [2] окажется меньше суммы эффектов составляющих ее элементов (отрицательный синергетический эффект).

5. Управление реализацией федеральных целевых программ должно быть четко организовано и упорядочено, опираться на единую управляющую компанию (координатора) и инновационное партнерство государства, бизнеса, науки, образования и гражданского общества. Отторжение или ослабление любой из этих сил приведет к неуспеху, провалу программы, пустой трате ресурсов, разочарованию в обществе, потере авторитета государства.

6. Разработку и реализацию федеральных целевых программ необходимо строить на профессиональной основе, на системе подготовки, переподготовки, повышения квалификации, непрерывного дополнительного профессионального образования и дистанционного обучения всех участников этой деятельности — от госслужащих, топ-менеджеров, исследователей, инструкторов до инженеров, техников, квалифицированных рабочих. Это будет способствовать общему повышению образовательного уровня и востребованности квалифицированных кадров.

7. В управлении разработкой и реализацией федеральных целевых программ инновационного характера (а они, как правило, являются инновационно-прорывными) следует соблюдать принцип «разделения и кооперации властей» применительно к трем необходимым составляющим системы программного управления:

– заказчикам – тем, кто определяет содержание программы (проекта), обеспечивает ее ресурсами, осуществляет государственную приемку и использование полученных результатов;

– научным руководителям (генеральным и главным конструкторам), которые выражают основную идею, существо программы (проекта), обеспечивают научное сопровождение и авторский надзор за практическим воплощением этой идеи;

– исполнительным органам – управляющей компании, исполнительной дирекции программ и проектов, организующим их выполнение, использующим выделенные ресурсы и отвечающим за полученные результаты.

Госпрограмма «Развитие образования» имеет паспорт. Раскроем его содержание. Во-первых, в паспорте указаны программно-целевые инструменты Программы, а так же подпрограммы Программы. Перечислим эти подпрограммы: «Развитие профессионального образования»; «Развитие дошкольного, общего и дополнительного образования детей»; «Развитие системы оценки качества образования и информационной прозрачности системы образования»; «Вовлечение молодежи в социальную практику»; «Обеспечение реализации государственной программы “Развитие образования” на 2013–2020 годы и прочие мероприятия в области образования».

Наш анализ предполагает выяснение того, насколько программа «Развития образования» отвечает на вопросы: обеспечит ли Программа высокое качество российского образования в соответствии с меняющимися запросами населения и перспективными задачами развития российского общества и экономики, и возможно ли повышение эффективности реализации молодежной политики в интересах инновационного социально ориентированного развития страны. Кроме того, анализ должен показать, насколько Программа позволит решить такие задачи, как: формирование гибкой, подотчетной обществу системы непрерывного образования, развивающей человеческий и перспективные потребности социально-экономического развития Российской Федерации; развитие инфраструктуры и организационно-экономических механизмов, обеспечивающих максимально равную доступность услуг дошкольного, общего, дополнительного образования детей; модернизация образовательных программ в системах дошкольного, общего и дополнительного образования детей, направленная на достижение современного качества учебных результатов и результатов социализации; создание современной системы оценки качества образования на основе принципов открытости, объективности, прозрачности, общественно-профессионального участия; обеспечение эффективной системы по социализации и самореализации молодежи, развитию потенциала молодежи.

Для анализа будут использованы такие целевые индикаторы и показатели Программы как удельный вес численности населения в возрасте 5–18 лет, охваченного образованием, в общей численности

населения в возрасте 5–18 лет; доступность дошкольного образования (отношение численности детей 3–7 лет, которым предоставлена возможность получать услуги дошкольного образования, к численности детей в возрасте 3–7 лет, скорректированной на численность детей в возрасте 5–7 лет, обучающихся в школе); отношение среднего балла единого государственного экзамена (в расчете на 1 предмет) в 10% школ с лучшими результатами единого государственного экзамена к среднему баллу единого государственного экзамена (в расчете на 1 предмет) в 10% школ с худшими результатами государственных (муниципальных) общеобразовательных организаций, которым предоставлена возможность обучаться в соответствии с основными современными требованиями, в общей численности обучающихся; удельный вес численности выпускников образовательных организаций профессионального образования очной формы обучения, трудоустроившихся в течение одного года после окончания обучения по полученной специальности (профессии), в общей их численности; охват населения программами дополнительного профессионального образования (удельный вес занятого населения в возрасте 25–65 лет, прошедшего повышение квалификации и (или) переподготовку, в общей численности занятого в экономике населения данной возрастной группы; удельный вес численности молодых людей в возрасте от 14 до 30 объединений, в общей численности молодых

людей от 14 до 30 лет.

Полагаю, что реализация предложенных подходов к анализу госпрограммы «Развитие образования» на 2013–2020 гг. позволит произвести её оценку как фактора трансформации макроэкономических отношений.

#### Библиографический список

1. *Бестужев-Лада И.В.* Нормативное социальное прогнозирование: возможные пути реализации целей общества. – М.: Наука, 2011. – 214 с.
2. *Богданов А.А.* Тектология. – М.: Экономика, 2004. – 291 с.
3. *Бурдов В.Г.* Экономическая теория развития общества: В 2 тт. / под ред. В.Д. Смолина. Т. 2. – СПб.: Изд-во Актерин, 2011. – 340 с.
4. Государственная программа РФ «Развитие образования» на 2013–2020 годы [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.pravo.gov.ru>, 20.05.2013, «Собрание законодательства РФ», 27.05.2013, N 21, ст. 2671
5. Совершенствование системы закупки товаров, работ и услуг для государственных нужд. – М.: ИНФРА-М, 2009. – 361 с.
6. *Сорокин П.А.* Социальная мобильность / пер. с англ. М.В. Соколовой. под общ. ред. В.В. Сапова. – М.: Academia; LVS, 2005. – 588 с.
7. Хозяйственные системы инновационного типа: теория, методология, практика / под общ. ред. А.Н. Фоломьева. – М.: Экономика, 2011 – 397 с.