РАНХиГС
РОССИЙСКАЯ АКАДЕМИЯ НАРОДНОГО ХОЗЯЙСТВА
И ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ
ПРИ ПРЕЗИДЕНТЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

ОБРАЗОВАНИЕ

НАУЧНЫЕ ДОКЛАДЫ 19/14

А.В. Божечкова, Т.Л. Клячко
А.Ю. Кнобель, А.Н. Лощенкова
И.Л. Любимов
С.Г. Синельников-Мурылев

ОБРАЗОВАНИЕ И ЭКОНОМИЧЕСКИЙ РОСТ

МОСКВА • 2019

УДК 37
ББК 74
Б76

Об авторах:

Божечкова А. В. — старший научный сотрудник Центра изучения проблем центральных банков ИПЭИ РАНХиГС, заведующая Лабораторией денежно-кредитной политики Института Гайдара, к. э. н.

Клячко Т. Л. — директор Центра экономики непрерывного образования ИПЭИ РАНХиГС, д. э. н.

Кнобель А. Ю. — директор Центра исследований международной торговли ИПЭИ РАНХиГС, директор Института международной экономики и финансов ВАВТ, к. э. н.

Лощенкова А. Н. — научный сотрудник Лаборатории международной торговли Института Гайдара

Любимов И. Л. — старший научный сотрудник Центра исследований международной торговли ИПЭИ РАНХиГС, к. э. н.

Синельников-Мурылев С. Г. — профессор, ректор Всероссийской академии внешней торговли, д. э. н.

Божечкова, А. В., Клячко, Т. Л., Кнобель, А. Ю., Лощенкова, А.Н., Любимов, И. Л., Синельников-Мурылев, С. Г.

Б76 Образование и экономический рост / А. В. Божечкова, Т. Л. Клячко, А. Ю. Кнобель, А. Н. Лощенкова, И. Л. Любимов, С. Г. Синельников-Мурылев. — М. : Издательский дом «Дело» РАНХиГС, 2019. — 120 с. — (Научные доклады: образование).

ISBN 978-5-7749-1442-5

В научном докладе рассматриваются вопросы связи вложений в образование, увеличения человеческого капитала и ускорения темпов экономического роста. В центре анализа находятся ситуация в российском образовании и те изменения в данной сфере, которые влияют на накопление человеческого капитала. Подробно рассмотрены институциональные проблемы, накопившиеся в системе образования, которые снижают ее эффективность, и развилки образовательной политики, связанные с решением указанных проблем. Обосновывается необходимость значительно более масштабного бюджетного маневра, чем это предусмотрено в национальном проекте «Образование».

На основе теоретических и эмпирических моделей, а также мирового опыта рассмотрена система мер, которые, увеличивая человеческий капитал, могут положительно сказаться на темпах экономического роста России.

УДК 37
ISBN 978-5-7749-1442-5 ББК 74

© ФГБОУ ВО «Российская академия
народного хозяйства и государственной службы
при Президенте Российской Федерации», 2019

Содержание

Введение 5

1. Накопление человеческого капитала в России: специфика и проблемы 11

2. Модели связи человеческого капитала и экономического роста 39

3. Мировые тенденции в развитии человеческого капитала: особенности развитых и развивающихся стран. 62

4. Основные направления образовательной политики, обеспечивающие рост человеческого капитала и экономический рост в разных странах 76

5. Институциональные проблемы российского образования и развилки образовательной политики 91

Список литературы 113

1. Накопление человеческого капитала в России: специфика и проблемы

Особенности накопления человеческого капитала в России в 1990-е годы

Россия с середины 1990-х гг. интенсивно наращивала количество (величину) человеческого капитала. Это было реакцией общества на достаточно существенное его обесценение вследствие трансформационного кризиса 1990-х гг.

В начале 2000-х гг. быстрое накопление человеческого капитала в России позволило развить целый ряд секторов национальной экономики (банковский и финансовый секторы, мобильная связь, ресторанно-отельный и туристический бизнес, сектор информационно-коммуникационных технологий, некоторые виды торговли), повысить эффективность добывающих отраслей, что, несомненно, положительно повлияло на темпы экономического роста. Вместе с тем больший вклад в экономический рост внесло наличие в России сырьевых ресурсов, цена на которые резко выросла в период 2000–2008 гг., а затем 2010–2013 гг.

В настоящее время перед Россией стоит трудная задача диверсификации и усложнения производственных и социально-экономических процессов, без которых рост и развитие российской экономики представляются маловероятными. Рост за счет экспорта сырьевых товаров едва ли

может быть в России устойчивым и достаточно высоким из-за волатильности сырьевых цен, продолжительности и во многом непредсказуемости ценовых спадов на мировых сырьевых рынках.

Эта новая задача интенсификации экономического роста, в том числе за счет усложнения российской экономики и социальной сферы, требует адекватного увеличения человеческого капитала, а следовательно, дальнейшего интенсивного развития системы образования, что предполагает наращивание ее бюджетного финансирования.

Бюджетные расходы на образование и бюджетный маневр

В России, как показывает анализ, бюджетный маневр в пользу системы образования должен учитывать как минимум следующие моменты:

- объем государственных расходов на образование и его динамику;
- объем частных (негосударственных) расходов на образование и его динамику;
- распределение государственных и частных расходов по уровням системы образования;
- механизмы финансирования системы образования по уровням образования;
- квалификацию педагогических и управленческих кадров системы образования;
- материально-техническое состояние системы образования, ее информационное оснащение.

Международные исследования показывают, что государственные и частные вложения в образование сильно разнятся в зависимости от экономического положения стран, а также их институционального устройства. Немалую роль играет и институциональное состояние самой системы образования: оно может как повышать, так и снижать эффективность государственных и частных расходов на развитие образовательной сферы. При этом надо учитывать, что понятие «сфера образования» выходит далеко за рамки его формальной системы,

включая многие институты и структуры, например театры, музеи, некоторые виды туризма и т. п. Без развития указанных институтов и структур вложения в систему образования будут значительно менее результативными, а человеческий капитал не будет расти необходимыми для развития страны темпами. В последние годы к традиционно понимаемой образовательной среде все активнее подключается информационная среда, в которой возник специфический сегмент собственно цифровой образовательной среды, интенсивно наращивающей свои ресурсы.

В России в 2017 г. государственные расходы на образование составили 3,6% ВВП, что сходно с показателями ряда стран ОЭСР: Испании, Италии, Японии, Венгрии, Люксембурга (3,2–3,7% ВВП). Вместе с тем среднее значение по ОЭСР составляет 4,5%, как и среднее значение по EU-22. Бóльшие расходы на образование в странах ОЭСР во многом обеспечиваются за счет частных средств, которые варьируют от 1,5 до 2% ВВП[1]. В России частные расходы на образование составили в 2017 г. 0,8% ВВП. В то же время ряд стран, прежде всего Северной Европы (Норвегия, Дания, Швеция, Финляндия), имеют очень небольшие частные вложения в образование — 0,1–0,2% ВВП. При этом их ЧК оценивается как высокий: Норвегия занимает 1-е место в мире по индексу человеческого развития, Дания — 5-е, Швеция — 14-е, Финляндия — 23-е место. Россия занимает по этому показателю 49-е место из 188 стран[2].

В России необходимость бюджетного маневра в пользу расходов на развитие социальной сферы, в том числе на образование, не вызывает дискуссий среди специалистов[3]. Однако встает вопрос о том, как именно следует распределить бюджетное финансирование между уровнями образования и какие направления финансирования являются приоритетными на каждом из указанных уровней.

[1] Education at a Glance. OECD, 2017.

[2] HDR-2018. UNDP, 2018.

[3] См.: Двенадцать решений для нового образования. М.: ЦСР, 2018; *Кляч-ко Т. Л.*, *Синельников-Мурылев С. Г.* Стратегия для России: образование. М.: Дело, 2018.

Соответственно, проблема вложений в образование и роста человеческого капитала — это проблема совершенствования механизмов осуществления государственных и частных вложений в образование, в том числе по уровням данной системы, а также вопрос их эффективности.

В последние годы структура бюджетных расходов на образование имела следующий вид (табл. 1).

Таблица 1. Структура расходов консолидированного бюджета Российской Федерации на образование в 2013–2018 гг., %

	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Образование	100	100	100	100	100	100
Дошкольное	20,7	21,7	22,8	21,9	22,1	23,3
Общее	46,0	46,6	46,3	48,0	48,0	47,3
Среднее профессиональное	6,8	6,6	6,5	6,4	6,5	6,7
Высшее и послевузовское профессиональное	17,7	17,1	17,0	16,3	15,7	15,0
Прочие расходы в системе образования	8,7	7,9	7,2	7,5	7,7	7,6

Примечания:

1. В 2013 г. в расходы на среднее профессиональное образование включены расходы на начальное профессиональное образование, которое с 2014 г. перестало существовать как самостоятельный уровень профессионального образования и было интегрировано в систему СПО.
2. С 2017 г. в бюджетных расходах на образование отдельно выделяются расходы на дополнительное образование детей. В табл. 1 расходы на ДОД и общее образование объединены, поскольку ранее (до 2017 г.) расходы на дополнительное образование детей входили в состав бюджетных расходов на общее образование.
3. В графу «Прочие расходы в системе образования» включены расходы на профессиональную подготовку, переподготовку и повышение квалификации в системе образования, на молодежную политику и оздоровление детей, на прикладные научные исследования в области образования, другие вопросы в области образования.

Источник: Федеральное казначейство. Исполнение консолидированного бюджета Российской Федерации и внебюджетных фондов за 2014–2017 гг., уточненная бюджетная роспись на 1 сентября 2018 г.

Табл. 1 демонстрирует достаточно устойчивую структуру бюджетных расходов по уровням системы образования: 46–48% — это расходы на общее образование, включая расходы на дополнительное образование детей, которые в 2017 г. составили 7,3%

всех бюджетных расходов на образование (без учета расходов на дополнительное образование детей расходы на общее образование составляли в последние пять лет 40–41% всех расходов консолидированного бюджета на образование), 20–22,5% — расходы на дошкольное образование (в последние годы доля этих расходов немного выросла в связи с ростом численности детей 1–6 лет и их охвата дошкольным образованием), 6,4–6,8% — расходы на среднее профессиональное образование (небольшое снижение доли расходов на СПО в последние годы на фоне роста контингентов привело к снижению бюджетных расходов в расчете на одного обучающегося в данной системе), доля расходов на высшее образование изменилась в последние годы наиболее сильно — с 17,7 до 15,7% (что частично связано со структурной перестройкой самой системы высшего образования и сжатием бюджетного контингента), прочие расходы в системе образования составляют менее 8%.

Таким образом, почти ¾ бюджетных расходов на образование в России — это расходы на дошкольное и школьное образование.

Если говорить о распределении бюджетных расходов на образование между федеральным бюджетом и консолидированными бюджетами субъектов Российской Федерации, то доля федерального бюджета составила в 2017 г. 18,6%, а консолидированных региональных бюджетов — 81,4%. Распределение бюджетных расходов по уровням образования между Федерацией и ее субъектами в 2017 г. было следующим (табл. 2).

Таблица 2. Распределение бюджетных расходов по уровням образования между федеральным бюджетом и консолидированными бюджетами субъектов РФ в 2017 г., %

	ФБ	КБРФ
Образование	18,6	81,4
Дошкольное	0,9	99,1
Общее	3,4	96,6
Дополнительное образование детей	8,0	92,0
Среднее профессиональное	4,9	95,1
Высшее	96,3	3,7
Профессиональная подготовка, переподготовка и повышение квалификации	30,5	69,5

Окончание табл. 2

	ФБ	КБРФ
Молодежная политика	11,0	89,0
Прикладные научные исследования в области образования	98,1	1,9
Другие вопросы в области образования	8,3	91,7

Источник: Федеральное казначейство. Исполнение консолидированного бюджета Российской Федерации и внебюджетных фондов в 2017 г.

Из табл. 2 следует, что основные расходы на дошкольное образование несут консолидированные бюджеты субъектов РФ (прежде всего муниципальных образований) — более 99%, аналогичная ситуация в общем образовании — здесь расходы региональных и муниципальных бюджетов составляют почти 96,6% (Федерация — всего 3,4%). В дополнительном образовании детей федеральные средства играют несколько большую роль — 8%, а регионы и муниципалитеты тратят соответственно 92%. В СПО основные расходы несут региональные бюджеты — 95,1% (муниципальный вклад в эту сферу невелик, как невелик и вклад федерального бюджета — 4,9%). В высшем образовании, напротив, 96,3% — это расходы Федерации, а 3,7% — регионов и муниципальных образований.

В данной таблице более подробно раскрыты «Прочие расходы в системе образования», так как в этом случае необходимо оценить зоны ответственности за различные виды деятельности федерального центра и регионов. Дополнительное профессиональное образование в системе образования на 30,5% финансируется Федерацией, на 69,5% — регионами. Это связано с тем, что за счет федеральных средств в основном повышается квалификация профессорско-преподавательского состава вузов, а региональных — воспитателей детских садов, учителей, преподавателей СПО (соотношение численности этих категорий педагогических работников — примерно 1 : 5), то есть переобучение вузовских преподавателей значительно дороже переобучения всех остальных педагогов. С одной стороны, это логично: ППС вузов должен обеспечивать наращивание человеческого капитала на высшем уровне системы образования, с другой — без фундамента, то есть серьезной подготовки выпускников школ, поступающих в учебные заведения професси-

онального образования, эффективность деятельности последних сильно снижается.

Прикладные научные исследования в области образования практически полностью финансируются из федерального бюджета, региональные бюджеты их или софинансируют, или финансируют лишь небольшое число конкретных работ. Вместе с тем молодежную политику, а также другие вопросы в области образования в основном финансируют регионы, хотя представляется, что влияние федеральных властей на молодежную политику, а следовательно, и ее финансовая поддержка со стороны Федерации должны быть значительно более выражены, поскольку от качества этой политики во многом зависит качество человеческого капитала молодежи.

Этот анализ позволяет оценивать различные меры по увеличению бюджетных расходов на разных уровнях системы образования, а также их потенциальное влияние на рост человеческого капитала в Российской Федерации в средне- и долгосрочной перспективе и, соответственно, на экономический рост. Кроме того, он дает возможность оценивать реалистичность образовательной политики, поскольку за конечный результат на разных уровнях образования экономически (финансово) отвечают либо Российская Федерация, либо регионы и муниципалитеты.

В 2019–2024 гг. в России будет реализован национальный проект «Образование», который входит в пакет мер социальной политики, объявленный Указом Президента РФ от 7 мая 2018 г. № 204. В рамках указанного национального проекта планируется повысить конкурентоспособность российского общего и профессионального, в том числе высшего, образования, обеспечить раннее развитие детей и успех каждого ребенка за счет развития дополнительного образования детей, резко нарастить охват непрерывным профессиональным образованием занятого населения. Кроме того, предполагается развивать цифровую образовательную среду, ликвидировать нехватку мест в детских садах (яслях) и школах, повысить квалификацию российских учителей, которые должны работать в новых условиях. Во многом именно реализация национального проекта «Образование» рассматривается правительством

как осуществление *бюджетного маневра* в пользу системы образования.

Вместе с тем расчеты показывают, что выделенных бюджетных средств не хватит на то, чтобы существенно улучшить сложившуюся ситуацию в системе как общего, так и профессионального образования (табл. 3).

Это связано с тем, что, согласно демографическому прогнозу и росту охвата детей дошкольного возраста дошкольным образованием, в ближайшие годы будет расти контингент детских дошкольных организаций и школ, что потребует дополнительного финансирования только для того, чтобы система осталась на том уровне развития, которого она достигла в 2017 г. Аналогично обстоит дело и с системой среднего профессионального образования, куда в последние годы нарастает поток выпускников 9-го класса. Согласно прогнозу, численность студентов профессиональных образовательных организаций (программы подготовки специалистов среднего звена) может увеличиться к 2024 г. более чем в 1,5 раза — с 2,1 млн до 3,2 млн человек.

По расчетам при темпах экономического роста не выше 2,5% в год до 2024 г. и сохранении в ВВП доли расходов, идущих на образование, в размере 3,6% (то есть на уровне 2018 г.), а также сложившейся структуры бюджетных расходов по уровням образования получаем, что бюджетные расходы на одного ребенка в системе дошкольного образования в номинальном выражении составят в 2024 г. в среднем 118,3 тыс. руб. (в реальном — 86,4 тыс. руб.) против 107,5 тыс. руб. в 2018 г.; в школьном (общем) образовании — 152,7 тыс. руб. (в реальном выражении — 111,5 тыс. руб.) по сравнению со 115,5 тыс. руб. в 2018 г.; в системе СПО соответственно расходы в расчете на одного студента будут равняться 101,2 тыс. руб. (или 73,9 тыс. руб. в реальном выражении) против 108,6 тыс. руб. в 2018 г., а в высшем образовании номинальные расходы вырастут в 2024 г. до 431,1 тыс. руб. (реальные — до 314,7 тыс. руб.) по сравнению с 288,3 тыс. руб. в 2018 г.

Таким образом, национальный проект «Образование», решая определенные задачи в данной сфере, не обеспечивает ее необходимого развития даже с учетом того, что многие важ-

Таблица 3. Динамика бюджетных расходов на образование без учета реализации национального проекта «Образование» и с учетом его реализации в 2019–2024 гг.

	2019	2020	2021	2022	2023	2024
ВВП, млрд руб.	104 974,9	111 669,0	118 446,1	125 385,7	132 469,5	139 728,7
Образование, млрд руб., без нацпроекта	3779,1	4020,1	4264,1	4513,9	4768,9	5030,2
Нацпроект, млрд руб.	110,10	131,50	141,80	120,30	119,80	124,20
Всего образование, млрд руб.	3889.20	4151,58	4405,86	4634,18	4888,70	5154.43
Доля в ВВП, %	3,70	3,72	3,72	3,70	3,69	3,69

Источник: расчеты авторов.

ные вопросы будут профинансированы через другие национальные проекты, такие как «Демография» (обеспечение яслями детей до трех лет, создание условий для развития частных (семейных) детских садов, реализация программ переобучения работников предпенсионного возраста), «Здравоохранение» (повышение квалификации и переподготовка медицинского персонала), «Жилье и городская среда» (поддержка строительных организаций СПО и повышение квалификации специалистов в области архитектуры), «Наука» (подготовка аспирантов). При этом если не будет увеличено финансирование текущей деятельности образовательных организаций, то возможен распад единого образовательного пространства страны (в случае школьного образования), в тяжелое финансовое положение попадет система среднего профессионального образования, в которой быстро растет контингент, а в системе высшего образования значительно снизится качество подготовки кадров, за исключением 100–150 вузов. Это приведет к снижению человеческого капитала страны и не позволит повысить темпы экономического роста.

Это означает, что система образования, во-первых, несмотря на реализацию национального проекта, окажется в достаточно тяжелом финансовом положении и не сможет нормально развиваться. Другими словами, все новации (цифровая образовательная среда, повышение квалификации учителей и преподавателей в системе профессионального образования, создание детских технопарков и образовательных центров для поддержки одаренных детей и подростков) не смогут повысить общий уровень качества российского образования. При этом человеческий капитал в России практически перестанет расти (хотя локальные успехи и будут обеспечены).

Во-вторых, проведенный анализ показывает, что имеются значительные риски реализации национального проекта «Образование» в его нынешнем виде, особенно для региональных бюджетов, поскольку на них ляжет дополнительная нагрузка (в национальном проекте считается, что регионы профинансируют меньше 6% общих затрат, при этом не учитываются их расходы, косвенно связанные с осуществлением отдельных мероприятий национального проекта).