

УПРАВЛЕНИЕ ОБРАЗОВАНИЕМ

УДК 378.1+37.078

DOI: 10.17853/1994-5639-2020-1-9-30

ГОСУДАРСТВЕННЫЙ ОБРАЗОВАТЕЛЬНЫЙ ЗАКАЗ КАК ФАКТОР СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ РЕГИОНОВ

Е. В. Фролова¹, Т. М. Рябова², О. В. Рогач³, Н. В. Медведева⁴

Российский государственный социальный университет, Москва, Россия.

E-mail: ¹FrolovaEV@rgsu.net; ²RjabovaTM@rgsu.net;

³RogachOV@rgsu.net; ⁴MedvedevaNV@rgsu.net

Аннотация. Введение. Успешное решение социально-экономических задач в современном мире возможно только в случае эффективного функционирования системы образования, обеспечивающей подготовку конкурентоспособных личностей, ориентированных на непрерывное обучение и самосовершенствование, способных адаптироваться в быстро меняющихся реалиях. При выстраивании стратегии модернизации сферы образования, постановке его задач и планировании результатов следует исходить из нужд общества и, создавая основу для устойчивого благополучия страны в целом, учитывать потребности ее отдельных территорий. Одним из важнейших механизмов развития регионов Российской Федерации остается государственный образовательный заказ – официально разработанное органами власти задание на производство конкретного образовательного продукта.

Цель статьи – определить зависимость между образовательным госзаказом, объемом инвестиций в систему образования и уровнем социально-экономического состояния регионов с выявлением среди обследуемых территорий наиболее нуждающихся в поддержке.

Методология и методы. В исследовании использовались методы сравнительного, статистического и системного анализа, дедукции, индукции, обобщения и теоретического моделирования. Объектом контент-анализа были программы развития образования 40 российских регионов, охватывающие

все пространство страны и отражающие особенности различных территорий в зависимости от статуса субъекта РФ, удаленности от столицы, социально-экономических характеристик.

Результаты и научная новизна. Российские регионы были классифицированы на четыре группы в зависимости от темпа развития в них образовательной сферы – очень высокого, высокого, умеренного, низкого. Вычленен ряд общих и специфических проблем образования в регионах: отсутствие единого образовательного пространства и, как следствие, неоднородность образовательных программ; игнорирование руководством регионов возможностей расширения социально-экономического потенциала территорий посредством реализации таких программ; разрыв между финансированием образования и его социально-экономической значимостью и др. Сделан вывод о том, что образовательный госзаказ на уровне регионов не рассматривается как вектор их общественного и экономического развития – его роль снижена до просветительского уровня. Установлено, что темпы развития образования в российских регионах не всегда зависят от их ключевых социально-экономических показателей, наибольшая дифференциация территорий зафиксирована при сравнении темпов развития их систем образования и объемов валового регионального продукта.

Практическая значимость. Сформулированы рекомендации по нивелированию рассогласований процессов формирования государственного заказа на образование в контексте социально-экономического развития территорий. Подчеркивается необходимость разработки региональных программ экономического развития с учетом специфики социальной структуры региона. Предлагаются организация постоянного социального мониторинга, замеряющего качество реализации образовательного госзаказа, и усиление роли общественного участия в определении его содержательной части. Материалы исследования и его выводы могут быть востребованы исполнительными органами власти субъектов РФ, в компетенцию которых входят вопросы развития образования.

Ключевые слова: социально-экономическое развитие, образование, государственный заказ, региональные программы развития образования.

Для цитирования: Фролова Е. В., Рябова Т. М., Рогач О. В., Медведева Н. В. Государственный образовательный заказ как фактор социально-экономического развития регионов // Образование и наука. 2020. Т. 22, № 1. С. 9–30. DOI: 10.17853/1994-5639-2020-1-9-30

STATE EDUCATIONAL ORDER AS A FACTOR IN THE SOCIO-ECONOMIC DEVELOPMENT OF REGIONS

E. V. Frolova¹, T. M. Ryabova², O. V. Rogach³, N. V. Medvedeva⁴

Russian State Social University, Moscow, Russia.

E-mail: ¹FrolovaEV@rgsu.net; ²RjabovaTM@rgsu.net;

³RogachOV@rgsu.net; ⁴MedvedevaNV@rgsu.net

Abstract. *Introduction.* Successful solution of the tasks of socio-economic development in the modern world is possible only in the case of effective functioning of the education system, which would provide training for a competitive personality, focused on continuous development and capable of “complying” with rapidly changing conditions of social reality. It is assumed that building an education development strategy, setting its goals and objectives should be based on the needs and problems of society, creating the basis for sustainable prosperity of the country and taking into account the needs of individual regions and territories. One of the most important mechanisms for the development of the regions of the Russian Federation remained the state educational order – officially developed task by the authorities for the creation of a specific educational product.

The *aims* of the present article are the following: to determine the relationship between the educational state order, the volume of investments in the education system and the level of socio-economic condition of the regions; to identify the territories, which require support.

Methodology and research methods. In the course of the study, the methods of comparative, statistical and system analysis, deduction and induction, generalisation and theoretical modelling were used. The object of the content analysis was the regional programmes for the development of education in 40 regions of the Russian Federation, covering the entire territory of Russia and reflecting the specific development of various regions depending on the remoteness of the capital, the status of the subject of the Russian Federation and the socio-economic development of the region.

Results and scientific novelty. Russian regions were classified into four groups according to the results of the analysis of regional educational development – very high, high, moderate and low. A number of general and specific problems of education in the regions were identified: the lack of a single educational space and, as a result, the heterogeneity of educational programmes; regional leaders disregard for opportunities to expand socio-economic potential of the territories through the implementation of such programmes; the gap between the financing of education and its socio-economic importance, etc. The authors conclude that state educational order at the regional level is not considered as a vector of social and economic development of the territories, and its role is reduced to an educati-

onal level. It is established that the rate of development of education in the Russian regions does not always depend on their key socio-economic indicators. The greatest differentiation of the trend is recorded, when comparing the rate of development of the regional education systems and the gross regional product.

Practical significance. The authors give recommendations to resolve disagreements over the formation of state education orders in the context of the socio-economic development of regions. The need to develop regional economic development programmes, taking into account the specific social structure of the region, is emphasised. It is proposed to organise permanent social monitoring, which measures the quality of implementation of educational state order and strengthen the role of public participation when determining its content. The research materials and findings might be used by the executive authorities of the constituent entities of the Russian Federation, whose competence includes educational development issues.

Keywords: socio-economic development, education, state order, regional education development programmes.

For citation: Frolova E. V., Ryabova T. M., Rogach O. V., Medvedeva N. V. State educational order as a factor in the socio-economic development of regions. *The Education and Science Journal*. 2020; 1 (22): 9–30. DOI: 10.17853/1994–5639–2020–1-9–30

Введение

В условиях глобального ускорения научно-технологических и социально-экономических процессов и ориентации России на инновационный путь развития объективно возрастает роль образования как ведущего института воспроизводства и приумножения человеческого капитала страны, поскольку ее успешность возможна только при наличии системы, обеспечивающей подготовку конкурентоспособной личности, готовой к перманентному самосовершенствованию и способной быстро перестраиваться в непрерывно меняющихся реалиях. В данном контексте, с учетом необходимости формирования жизненных установок каждого человека, образование выступает одним из определяющих факторов гуманизации общественно-экономических отношений.

К приоритетам современной государственной политики в области образования относится преодоление социальной поляризации населения через предоставление молодежи равного доступа к качественным образовательным услугам и равных стартовых возможностей при вхождении на рынок труда [1, 2]. Образование должно служить инструментом вертикальной мобильности, используя который индивиды занимают определен-

ное место в профессиональном сообществе и могут достигать высокого уровня материального благополучия [3]. Справедливо замечено, что «в современной рыночной экономике образование правомерно рассматривается как инвестиция в человеческий капитал, которая приносит определенную “премию” (разница в уровнях оплаты между людьми, получившими образование разного уровня и качества) в течение трудовой жизни» [4].

Кроме того, по расчетам Организации экономического сотрудничества и развития (ОЭСР), повышение образованности граждан страны на один академический год дает ей прирост экономики в краткосрочной перспективе на 5%, а в долгосрочной – на 2,5%. Исследования, проведенные в странах ЕЭС с целью выяснения влияния уровня образования на макроэкономические показатели, также свидетельствуют об их тесной взаимозависимости. В частности, увеличение набора в среднюю школу на 1% приводит к ежегодному росту ВВП на душу населения в диапазоне 1–3%; приращение 1% человеческого капитала в высшей школе обеспечивало ускорение темпа повышения того же показателя на 5,9% [5].

Предполагается, что при выборе государственной стратегии в сфере образования, постановке его целей и задач следует исходить из нужд общества, учитывать потребности регионов и создавать основу для устойчивого благополучия России в целом. Усиление проводимой сегодня в Российской Федерации образовательной политики должно выражаться в появлении возможностей для становления и интенсификации высокопроизводительной экономики знаний и в достижении сбалансированного пространственного развития – устранении неоднородности социальных, экономических и интеллектуальных потенциалов различных территорий страны.

Основными задачами проведенного нами в 2019 г. аналитического исследования региональных программ развития образования субъектов РФ было определение роли заказа государства на образовательные услуги в повышении уровня социально-экономического состояния регионов и выявление тех территорий, где развитие сферы образования нуждается в более пристальном внимании.

Обзор литературы

Содержание понятия «государственный заказ». Одним из важнейших механизмов развития регионов РФ является государственный образовательный заказ, под которым понимается официально разработанное органами власти (представляющими интересы государственного управления и развития) задание на оказание образовательными учреждениями конкретных образовательных услуг (производство продукции).

Нужно различать понятия «государственный заказ» и «социальный заказ». Принципиальное отличие их содержания в субъектной составляющей: если «государственный заказ представляет собой задание на производство определенных услуг, исходящее от государства, то социальный заказ – это запрос, исходящий от тех, кто наряду с государством предоставляет ресурсы сфере образования, то есть родителей, общественных организаций, работодателей» [6].

Содержание госзаказа определяется нормативными документами, в первую очередь федеральным государственным образовательным стандартом [9, 10]. Назначение стандартов вне зависимости от сферы их приложения – организация и регулирование взаимодействия субъектов с целью производства товаров и услуг, обладающих заданными характеристиками (качеством), удовлетворяющими потребности общества. Но в настоящее время государство, формулируя образовательный заказ, недостаточно учитывает позиции всех заинтересованных сторон. С одной стороны, довольно слабо артикулируются запросы работодателей и родителей учащихся [7], с другой – не в полной мере сформированы условия общественного участия в управлении учебно-воспитательным процессом [8].

Принципы государственной политики в области образования конкретизируют цели госзаказа: обеспечение предоставляемых государством гарантий к доступности и равным возможностям получения гражданином полноценного образования; достижение и поддержание нового качества школьного образования, соответствующего вызовам времени¹.

Реализация образовательного госзаказа в современной России. Однако декларируемые принципы не находят своего отражения в реальности. Согласно официальной информации, в складывающемся институциональном и социально-экономическом контексте развития российского общества значительная часть домохозяйств в провинциях ограничена в доступе к полноценному образованию [11], что исключает образовательную систему из числа эффективных социальных лифтов, усугубляя деградацию человеческого, интеллектуального и социокультурного потенциала территорий и закрепляя тем самым социально-экономическую стагнацию регионов.

Результаты опросов населения и оценки экспертов иллюстрируют определенные дисфункции в реализации образовательного госзаказа и указывают на существенное снижение качества услуг, предоставляемых об-

¹ Об образовании в Российской Федерации: федеральный закон от 29 декабря 2012 г. № 273-ФЗ.

щеобразовательными учреждениями. Так, по данным Всероссийского центра изучения общественного мнения (ВЦИОМ), половина наших сограждан (54%) считает объем школьных знаний недостаточным для зачисления в университет / институт (по итогам ЕГЭ): по словам участников опросов, для поступления в вуз необходимо дополнительно заниматься с репетитором, ходить на курсы и т. д.¹. Результаты исследования иллюстрируют проблему социальной поляризации российского общества – малодоступность удовлетворительного образования прежде всего для материально не обеспеченных семей. 70% респондентов полагают, что сегодня учащихся только «натаскивают» на прохождение тестов, в связи с чем ухудшается качество общей подготовки².

Я. И. Кузьминов, И. Д. Фрумин и А. Б. Захаров отмечают: «Сохраняя хорошие позиции в сфере выработки традиционных академических навыков, наша школа в условиях информационного общества, высокотехнологичной экономики становится все более архаичной» [12].

Вывод исследователей подтверждается результатами независимых мониторингов качества среднего образования, среди которых наиболее авторитетной является международная программа PISA (Programme for International Student Assessment), тестирующая грамотность и практические навыки школьников разных стран мира раз в три года³. Последнее участие России в независимом мониторинге относится к 2012 г. (в дальнейшем государство, сославшись на экономический кризис, отказалось от прохождения процедур PISA), в котором получила средний балл 482, заняв лишь 39-е место среди 65 стран и оставив после себя Мексику, Уругвай, Коста-Рику, Таиланд, Колумбию, Перу, Чили, никогда не отличавшиеся высоким качеством школьного обучения.

По мнению Г. Е. Зборовского, взаимодействие государства и образовательной сферы проявляется в двух условных «разновидностях – экономической (материально-финансовой) и содержательной (духовно-идеологической)» [13].

¹ ЕГЭ: как измерить знания? // Всероссийский центр изучения общественного мнения. 06.10.2015. Пресс-выпуск № 2945 [Электрон. ресурс]. Режим доступа: <http://wciom.ru/index.php?id=236&uid=115418> (дата обращения: 12.06.2019).

² ЕГЭ-2016: мифы и реальность // Всероссийский центр изучения общественного мнения. 07.07.2016. Пресс-выпуск № 3147 [Электрон. ресурс]. Режим доступа: <http://wciom.ru/index.php?id=236&uid=115766> (дата обращения: 14.06.2019).

³ Образование в России по материалам международного исследования PISA [Электрон. ресурс]. Режим доступа: http://www.centeroko.ru/pisa12/pisa12_res.htm (дата обращения: 12.06.2019).

Анализ соответствующих обсуждаемой проблеме публикаций позволил нам выделить основные направления научного дискурса:

- цели и содержание образовательного заказа;
- влияние субъектов образовательной политики на содержание этого заказа.

Социокультурное содержание госзаказа заключается в воспитании духовно-нравственной личности, формировании ее ценностных ориентаций и идеалов [14]. Профессиональное его содержание характеризует знания, умения и навыки учащегося, обеспечивает подготовку конкурентоспособной личности [15] и определяется социально-экономическими условиями развития общества, а также требованиями рынка труда, на научно-обоснованном прогнозировании развития которого должны базироваться реформы образовательной системы [16–18]. Несоответствие структуры спроса на образование потребностям современного высокотехнологичного производства приводит к существенному дисбалансу на рынке труда [19]. В связи с этим особенно остро стоит проблема разработки, утверждения и внедрения профессиональных стандартов [20], соответствия им результатов обучения и принципов формирования профессиональных компетенций выпускников учебных учреждений [21]. Следует отметить, что в научной литературе профессиональное содержание образовательного заказа дискутируется в большей степени применительно к высшей школе.

Управленческие механизмы воплощения заказа изучаются с точки зрения роли субъектов (в первую очередь, работодателей и родителей обучающихся), определяющих его содержание. Образовательная политика сегодня направлена на делегирование части полномочий по принятию управленческих решений родительской общественности [22]. Данная тенденция должна повысить качество образовательных услуг и, соответственно, успеваемость школьников [23]. Ряд исследований посвящен функциональным возможностям и способам участия родителей в учебном процессе, их потребностям и интересам (см., например, [24]).

Если при формировании образовательного заказа школе акцентируется деятельность родительских сообществ, то в качестве субъектов, определяющих вектор развития системы профессиональной подготовки, рассматриваются преимущественно работодатели. Партнерство между ними и учебными заведениями идентифицируется как один из ключевых факторов улучшения качества образования, а его результативность определяется интенсивностью сотрудничества.

Однако в обнаруженных нами работах недостаточно внимания уделяется региональной специфике формирования образовательного заказа

в социально-экономическом территориальном контексте. Между тем в современных условиях особую актуальность приобретают не столько вопросы формирования содержания образовательного заказа и повышения вовлеченности в данные процессы ключевых субъектов влияния, сколько экономические и организационно-управленческие механизмы его исполнения, благодаря эффективному функционированию которых могут быть достигнуты заявленные в нем стратегические цели.

Материалы и методы

По мнению экспертов, ускорению темпов социально-экономического развития территорий препятствуют не только диспропорции в функционировании их образовательных систем, но и низкая конкурентоспособность госзаказа на образование. Именно этим была обусловлена необходимость анализа опыта регионов РФ по реализации образовательных инициатив государства и определения его взаимосвязи с объемом валового регионального продукта (ВРП). Мы выдвинули гипотезу о прямой зависимости инвестиционных вливаний местных органов власти в сферу образования (согласно заданному государством запросу на него) и уровня социально-экономического состояния региона.

Информационной базой служили программы развития образования 40 регионов, охватывающие всю территорию Российской Федерации и отражающие особенности развития различных территорий в зависимости от их удаленности от столицы, статуса субъекта РФ, социально-экономической ситуации. Объектом контент-анализа была часть таких программ, размещенных в Интернете (в том числе подпрограмм дошкольного, общего, профессионального и дополнительного образования и вовлечения молодежи в социальную политику).

Кроме того, в качестве эмпирического материала использовались результаты исследований ВЦИОМ, мониторинга качества среднего образования (PISA и ОЭСР). Репрезентативность данных обеспечивалась многоступенчатой стратифицированной случайной выборкой территорий.

В ходе исследования применялись методы сравнительного, статистического и системного анализа. Сравнительный анализ позволил установить специфику образования в различных субъектах РФ и ведущие тенденции региональной образовательной политики. Сопоставление показателей развития образования и социально-экономического состояния субъектов РФ (ВРП, региональных бюджетов и др.) дали возможность определить регионы-лидеры и регионы-аутсайдеры в области образования. С помощью системного анализа образование территорий было рассмот-

рено как комплекс разнообразных факторов и процессов, воздействующих на формирование госзаказа. Статистический анализ способствовал выявлению ключевых характеристик развития региональных систем образования.

Задействованные общетеоретические методы: анализ и синтез, дедукция и индукция, обобщение, теоретическое моделирование – обеспечили обоснованность предпринятого исследования, его теоретических и практических выводов.

Результаты исследования и их обоснование

Исходя из итогов проведенного анализа региональных образовательных программ и данных Росстата за последние 15 лет были выделены группы регионов в зависимости от темпов развития в них системы образования.

1. *Регионы с очень высокими темпами развития* – 8 субъектов: Амурская, Магаданская, Ярославская, Сахалинская области, Ставропольский край, Ханты-Мансийский АО, Чеченская Республика, Республика Алтай. Эта группа отличается высокими показателями количества и результативности мероприятий, организуемых региональными властями с целью реформирования образовательной сферы. К примеру, в Ярославской области в 2015 г. запланированный уровень реализации программных мероприятий по показателю «доступность дошкольного образования» составлял 97%; по показателю «доля профессиональных образовательных организаций, внедривших новые программы и модели профессионального образования, разработанных в рамках образовательной программы» – 47%, а фактическое выполнение в обоих случаях достигло 100%¹.

2. *Регионы с высокими темпами развития* – 15 субъектов: Чукотский АО, Калининградская, Вологодская, Челябинская, Костромская, Московская, Иркутская, Тульская, Архангельская области, Пермский край, Кабардино-Балкарская Республика, Республики Коми, Калмыкия, Башкортостан и Ингушетия. Перечисленные территории демонстрируют устойчивый рост показателей модернизации образования (не ниже 3%), претворяют в жизнь большое количество соответствующих программ в дошкольном и профессиональном секторах, а также в области молодежной политики.

¹ Государственная программа «Развитие образования и молодежная политика в Ярославской области» // Официальный сайт Департамента образования Ярославской области РФ [Электрон. ресурс]. Режим доступа: <http://www.yarregion.ru/depts/dobr/tmpPages/programs.aspx> (дата обращения: 11.07.2016).

3. *Регионы с умеренными темпами развития* – 5 субъектов: Ленинградская, Пензенская, Мурманская, Оренбургская области и Чувашская Республика. В данных регионах за последние 5 лет практически не наблюдается развития сферы образования, но сохраняются достижения предыдущих лет. Так, несмотря на декларируемые цели и задачи в государственной программе «Развитие образования Пензенской области на 2014–2020 гг.»¹ и организующиеся мероприятия, целевые показатели субъекта в течение 6 лет существенно не меняются. Например, в паспорте программы в графе «ожидаемые результаты» по показателю «снижение доли выпускников государственных (муниципальных) общеобразовательных организаций, не получивших аттестат о среднем (полном) общем образовании» указано значение «до 2%», достигнутое, судя по разбивке результатов по годам, еще в 2014 г. Возникает вопрос: для кого и зачем продолжает осуществляться данная программа, если ее предполагающиеся итоги уже материализованы?

4. *Регионы с низкими темпами развития* – 12 субъектов: г. Москва, г. Санкт-Петербург, Республики Хакасия и Карелия, Красноярский край, Томская, Саратовская, Нижегородская, Свердловская, Псковская, Ростовская области, Камчатский край. Эти территории часто демонстрируют формальное отношение к разработке своих программ развития образования до 2020 г. и снижение данного развития за последние 5 лет, а следовательно, и ослабление образовательной политики местных властей, выражающееся среди прочего в недостаточном финансировании. К примеру, в 2016 г. Нижегородская область, согласно утвержденной программе развития образования, выделила на него из областного бюджета 33,5 млрд р.², в то время как Магаданская область (регион с очень высокими темпами развития) – всего 1,8 млрд р.³.

¹ Об утверждении государственной программы Пензенской области «Развитие образования в Пензенской области на 2014–2020 годы»: постановление Правительства Пензенской области от 30 октября 2013 г. № 804-пП (с изменениями на 21.07.2016) [Электрон. ресурс]. Режим доступа: <http://docs.cntd.ru/document/424055908> (дата обращения: 14.07.2016).

² Об утверждении государственной программы «Развитие образования Нижегородской области на 2014–2016 годы и на период до 2022 года»: постановление Правительства Нижегородской области от 31.10.2013 г. № 802 [Электрон. ресурс]. Режим доступа: <http://minobr.government-nnov.ru/?id=43697> (дата обращения: 15.08.2016).

³ Об утверждении государственной программы «Развитие образования в Магаданской области на 2014–2020 годы»: постановление администрации Магаданской области от 28.11.2013 г. № 1179-па [Электрон. ресурс]. Режим доступа: <http://docs.cntd.ru/document/460293198> (дата обращения: 11.08.2016).

Москва, Санкт-Петербург и Республика Карелия оказались в группе «отстающих» в силу достигнутого ранее высокого уровня развития образования. Так, в Карелии полнота охвата населения обучением выше среднего по России: этот показатель в республике составляет 65% от численности жителей в возрасте от 6 до 23 лет (248 тыс. граждан); в образовательной сфере региона занято около 30 тыс. педагогов и специалистов.

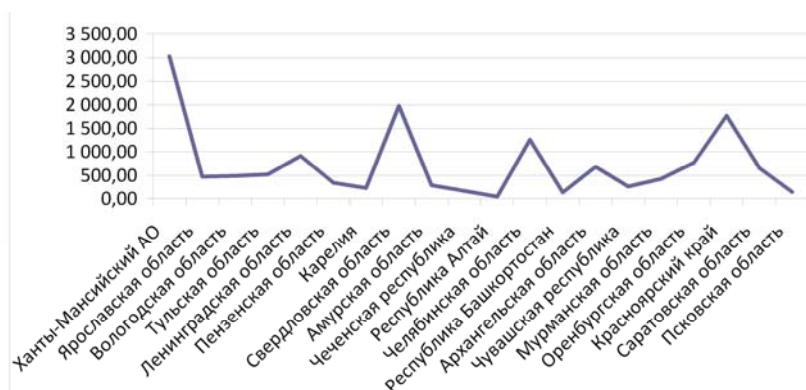
Уровень развития образования – важная предпосылка укрепления социально-экономического потенциала территории и обеспечения ее конкурентоспособности. Однако, как показало наше исследование, темпы развития образования исследуемых субъектов РФ не всегда способствуют приросту социально-экономических показателей регионов (таблица).

Показатели социально-экономического развития российских регионов с различными темпами развития
Indicators of socio-economic development of regions with different rates of development

Характеристика темпов развития регионов	Субъект РФ	Средне-душевые денежные доходы, р. в месяц	ВРП, млрд р.	Уровень безработицы, %	Среднегодовая численность занятых в сфере образования, тыс. чел.	Индекс человеческого развития
Очень высокие темпы	Ханты-Мансийский АО	44843	3031,2	3,3	73,8	0,908
	Ярославская область	27625	469,8	6,6	52,6	0,870
Высокие темпы	Вологодская область	26489	486,2	5,3	47,3	0,859
	Тульская область	27774	517,7	3,9	53	0,858
Умеренные темпы	Ленинградская область	27998	913,8	4,6	46,4	0,855
	Пензенская область	21611	338,6	4,5	39,5	0,853
Низкие темпы	Карелия	26740	233,5	8,6	26,1	0,852
	Свердловская область	35289	1 978, 1	5,5	171,9	0,877

Наибольшая дифференциация регионов наблюдается при сравнении их объемов ВРП (рисунок) и темпов развития образования. В частности, Ярославская область, в которой эти темпы являются очень высокими, имеет средний уровень ВРП (469,8 млрд р.). Аналогичная ситуация в Тульской и Вологодской областях. Последняя входит в группу регионов с высокими

темпами развития материально-технической базы системы образования и мощной поддержкой талантливой молодежи, однако ВРП области в 2017 г. составил 486,2 млрд р. (для сравнения: в 2014 г. – 387,2 млрд р.), что существенно ниже, чем в регионах-рекордсменах по ВРП. Вероятно, лидерство территорий в плане развития образования и его инфраструктуры связано с их низкими стартовыми позициями.



Валовый региональный продукт (ВРП) в субъектах РФ в 2017 г., млрд р.
Gross regional product in the constituent entities of the Russian Federation
in 2017, billion rubles

Иная ситуация складывается в Красноярском крае и Свердловской области. Данные субъекты РФ обладают ВРП выше среднего по стране, но находятся в группе регионов с умеренными и низкими темпами развития образования. Одно из двух: или данная сфера не относится к приоритетам социально-экономической политики территорий, или их образовательный потенциал уже находится на достаточно высоком уровне.

Исключение составляет Ханты-Мансийский автономный округ – Югра, один из лидеров по ВРП (2017 г. – 3 031,2 млрд р.) и высоким темпам модернизации образовательной сферы. Согласно Стратегии развития образования Ханты-Мансийского автономного округа – Югры до 2020 г., расходы на ее реализацию ежегодно возрастают: только в 2016 г. выделено 65,254 млрд р.¹. Затраты в регионе на 1 жителя, участвующего в образовательном процессе, выше, чем в среднем по Российской Федерации.

¹ О государственной программе «Развитие образования в Ханты-Мансийском автономном округе – Югре на 2016–2020 годы»: постановление Правительства Ханты-Мансийского автономного округа – Югры от 9.10.2013 № 413-п [Электрон. ресурс]. Режим доступа: <http://docs.cntd.ru/document/468963092> (дата обращения: 3.09.2016).

Таким образом, выяснилось, что темпы развития региональных систем образования незначительно влияют на такие показатели, как ВРП, среднедушевые денежные доходы, уровень безработицы и пр. Данные тенденции актуализируют поиск дисфункций, снижающих значимость государственного образовательного заказа как драйвера развития человеческого потенциала регионов.

Хотя роль образовательной политики в социально-экономическом развитии территорий широко освещается и постоянно подчеркивается, на практике региональные администрации нередко формально подходят к решению проблем образования и показатели эффективности региональных программ развития образования зачастую носят абстрактный характер.

Отсутствие прямой корреляционной зависимости между инвестициями в образование и ростом ключевых индексов социально-экономического развития регионов (оценки человеческого потенциала, доходов населения, долголетия и пр.) определяется спецификой межбюджетных трансфертов. Ориентация федеральных властей на дотационную поддержку «слабых» регионов обуславливает дополнительные поступления инвестиций в региональную систему образования посредством использования различных организационно-экономических механизмов: субсидирования, выделения грантов одаренной молодежи, фондов поддержки образования, формирования коллегиальных органов оценки качества образования и инновационных научно-образовательных комплексов, имущественной помощи. Тем не менее для российских регионов типична ситуация, когда эффективность исполнения образовательного госзаказа не отражается в реальных позициях субъектов федерации.

Полученные статистические данные не позволили определить ключевые точки роста человеческого потенциала в контексте инвестиций в региональные системы образования. Указанное обстоятельство предположительно связано с наличием дисфункций в реализации образовательного госзаказа. Опираясь на результаты комплексного обследования процессов развития территориальных образовательных систем в регионах РФ, можно констатировать следующее.

Во-первых, в ряде регионов России постулирование института образования как фактора приумножения социально-экономических ресурсов территории явно выражено в недостаточной степени. Зачастую «узость» определения социально значимых целевых установок развития регионов сводится к решению внутрисистемных задач, не имеющих отношения к инновационной эволюции экономического, образовательного и социокультурного «пространства». Поэтому еще на этапе стратегического пла-

нирования развития территорий функция государственного заказа на образование низводится до просветительского уровня и не учитывается роль образовательной системы в наращивании человеческого капитала региона.

Во-вторых, региональные администрации, которые должны нести ответственность за исполнение образовательного госзаказа на местах, традиционно наблюдают процессы развития образования «изнутри», игнорируя его вневедомственный культурно-исторический контекст, важный для развития региона, и, как следствие, упускают возможности усиления социально-экономического потенциала территорий.

В-третьих, опираясь на особенности развития образовательного пространства конкретных территорий, каждый регион формирует свое видение исполнения госзаказа на образовательные услуги. При отсутствии поддержки государством практики создания единого образовательного пространства (что проявляется в неоднородности учебных программ и дифференциации образовательных учреждений) именно на уровне регионов наиболее очевиден разрыв между «ценой» образования и его социально-экономической значимостью.

В-четвертых, региональное руководство не рассматривает сферу образования в качестве инвестиционно привлекательной области, транслируя отношение к исполнению госзаказа на образование как к «бюджетному злу».

Сложившееся положение «консервирует» образование в границах ведомственной работы, не позволяя ему стать открытой системой, обладающей позитивно-устойчивой связью с социально-экономической средой, что могло бы обеспечить их взаимное развитие за счет налаживания ресурсного обмена.

Для устойчивого позитивного социально-экономического развития регионов российская образовательная система должна быть выведена из режима «выживания» и переориентирована на выполнение современных социокультурных, экономических, политических и иных насущных задач. Конкурентоспособность образования должна поддерживаться за счет информационной открытости учебных организаций, привлечения экспертного сообщества [25] и работодателей к формированию образовательного заказа [26].

Первым шагом по преодолению препятствий в исполнении образовательного госзаказа должен стать пересмотр центральным государственным аппаратом отношения к расходам на образование как к «оптимизируемым» до минимального предела. Важен переход от понимания образования как сферы потребления (передачи и получения знаний) к воспри-

ятию его как пространства конструктивного взаимодействия между всеми субъектами образовательной политики, а также изменение доминирующего отношения к образованию как затратной отрасли экономики в сторону понимания того, что оно является стратегическим ресурсом социально-экономического благополучия и развития.

Заключение

Государственный образовательный заказ играет значимую роль в воспроизводстве социально-экономического потенциала регионов, определяя вектор и характер всестороннего развития территорий. От запроса государства на качественное образование, выраженного в федеральных стандартах, а также в моделях взаимодействия ведущих агентов образовательного пространства, зависит создание базы подготовки кадров для промышленно-экономической поддержки территорий. При этом выбором региональными властями конкретных механизмов и способов реализации государственной образовательной политики будут обусловлены темпы наращивания человеческого капитала территорий и объемов макроэкономических показателей.

Вместе с тем установлено, что региональное руководство расценивает госзаказ на образование как отягощающую статью бюджетных расходов. Подобная позиция не позволяет выйти за рамки решения внутрисистемных задач, не связанных с расширением экономического и социокультурного «пространства» региона. Исключение системы образования при рассмотрении перспектив и тенденций социально-экономического развития регионов является одной из основных причин неоднородности территориального развития России.

В ходе проведенного нами исследования проанализированы корреляционные зависимости между инвестиционными вливаниями региональных органов власти в сферу образования и уровнем социально-экономического развития территорий. Обнаруженное отсутствие прямых корреляционных связей обусловлено спецификой организационно-экономических механизмов и дисфункциями в реализации государственного образовательного заказа.

С опорой на полученные результаты мы составили рекомендации по нивелированию рассогласования процессов формирования госзаказа на образование в контексте социально-экономического развития территорий.

1. Необходимо разработать концепции роста человеческого капитала, учитывающие специфику социальной структуры регионов, и «встроить» эти концепции в программы наращивания их экономического потенциала.

2. Значимым механизмом усиления взаимосвязи образования с социально-экономической ресурсной базой регионов может стать социальный мониторинг, служащий для управляющих структур источником актуальной и комплексной информации [27] о качестве реализации госзаказа на образование, специфике образовательного спроса населения и потребностях местного рынка труда. Диагностирование ключевых точек роста влияния образования на социально-экономические показатели территорий в их динамике будет способствовать повышению эффективности стратегических планов регионального развития.

3. В настоящее время социум в лице родительских и педагогических сообществ, а также субъекты, прямо или косвенно заинтересованные в качественных образовательных услугах, не обладают возможностями на официальном уровне заявить о своих образовательных потребностях. Однако законодательное закрепление очевидных тенденций усиления общественного участия в определении содержания образовательного заказа, взаимодействия государства, целевых групп и иных стейкхолдеров образовательного пространства могло бы способствовать эффективной модернизации его социально-экономических основ.

4. Государство должно обеспечить инвестиционную привлекательность сферы образовательных услуг для модернизации их как экономических механизмов и актуализации социального партнерства, направленного на консолидирование усилий власти и общества в решении задач образовательной отрасли.

Список использованных источников

1. Darling-Hammond L. Securing the Right to Learn: Policy and Practice for Powerful Teaching and Learning // Educational Researcher. 2006. № 35 (7). P. 13–24. DOI: 10.3102/0013189X035007013
2. De Oliveira A., Filho G. A. Education and the Labour Market in Brazil Policy // Futures in Education. 2012. № 10. P. 302–314. DOI: 10.2304/pfie.2012.10.3.302
3. Yıldız F. The Role of Education in the Participation of Turks Living in Europe in Labor Markets // 5th World Conference on Learning, Teaching and Educational Leadership, WCLTA 2014. Procedia-Social and Behavioral Sciences Journal, 2015. Vol. 186. P. 1179–1187. Available from: <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S1877042815023204> (date of access: 26.05.2019).
4. Железов Б. В., Кудюкин П. М., Шувалова О. Р. Эффективность системы образования: взгляд потребителя образовательных услуг // Вопросы образования. 2009. № 2. С. 187–210.
5. Гафуров И. Р. Конкурентная стратегия территории в контексте устойчивого развития // Эффективное управление устойчивым развитием территории: сборник материалов Международной научно-практической конференции Казань, 4 июня 2013. Т. I. Казань: ВШГМУ КФУ, 2013. С. 5–22.

6. Скударева Г. Н. Социальный заказ как новая социально-педагогическая реальность современной образовательной политики // Актуальные проблемы современного образования в контексте модернизации. Орехово-Зуево, 2016. С. 21–35 [Электрон. ресурс]. Режим доступа: <https://elibrary.ru/item.asp?id=26576886> (дата обращения: 26.05.2019).
7. Фомина Т. А. Оценка образовательного учреждения общественностью: потребности и критерии (результаты социологического исследования). Самара: Центр «Социальная Механика»; Лаборатория модернизации образовательных ресурсов. 2008. 35 с.
8. Rogach O. V., Frolova E. V., Ryabova T. M., Medvedeva N. V., Kozyrev M. S. State and public management of education: Myth or reality // *Espacios*. 2017. Vol. 38, № 25. P. 15–22.
9. Губанова Е. В., Суркова А. В. Федеральный государственный образовательный стандарт: формулируем заказ // *Народное образование*. 2011. № 7. С. 116–123.
10. Загвоздкин В. К. Теория и практика применения стандартов в образовании. Москва: Народное образование, 2011. 344 с.
11. Фролова Е. В. Социальная инфраструктура современных российских муниципальных образований: состояние и ресурсы модернизации // *Социологические исследования*. 2014. № 12 (368). С. 51–58.
12. Кузьминов Я. И., Фрумин И. Д., Захаров А. Б. Российская школа: альтернатива модернизации сверху // *Вопросы образования*. 2011. № 3. С. 5–53.
13. Зборовский Г. Е. Модернизация образования сквозь призму социальной политики // *Журнал исследований социальной политики*. 2010. Т. 8, № 1. С. 87–104.
14. Репринцев А. В. Методологические проблемы современного социального воспитания молодежи, или: есть ли сегодня социальный заказ на воспитание коллективистов? // *Вестник Костромского государственного университета*. Серия: Педагогика. Психология. Социальная работа. Ювенология. Социокинетика. 2011. Т. 17, № 4. С. 131–137.
15. Рогач О. В. Роль школьного образования в развитии человеческого потенциала России // *Социальная политика и социология*. 2009. № 5 (47). С. 263–274.
16. Bailey T. Jobs of the Future and the Education They Will Require: Evidence From Occupational Forecasts // *Educational Researcher*. 1991. № 20, March. P. 11–20. DOI: 10.3102/0013189X020002011
17. Васильев В. Н., Гуртов В. А., Питухин Е. А. и др. Рынок труда и рынок образовательных услуг в субъектах Российской Федерации. Москва: Техносфера, 2007. 680 с.
18. Локтионова Ю. Н., Янина О. Н. Подходы к измерению инноваций в экономике // *Социальная политика и социология*. 2019. Т. 18, № 1 (130). С. 32–42.
19. Fakhrutdinova E. V., Fakhrutdinova A. V., Yagudin R. H., Vishnjakov N. I. The Needs of the Russian Federation Labor Market in the Workforce with Different Levels of Education // *Procedia-Social and Behavioral Sciences Journal*. 2015. Vol. 191. P. 2515–2518.

20. Шилкин А. М. Государственный и социальный заказ на кадры: новое в нормативно-правовом пространстве // Управление в современных системах. 2015. № 1 (5). С. 29–32.
21. Иванов О. П., Зырянов С. Г. Новый социальный заказ к системе высшего профессионального образования // Социум и власть. 2013. № 6 (44). С. 5–10.
22. Shatkin G., Gershberg A. I. Empowering Parents and Building Communities. The Role of School-Based Councils in Educational Governance and Accountability // Urban Education. 2007. Nov. 1. Vol. 42, № 6. P. 582–615. DOI: 10.1177/0042085907305044
23. Hamlin D., Flessa J. Parental Involvement Initiatives: An Analysis // Educational Policy. 2018, Vol. 32 (5) P. 697–727.
24. Лушникова О. А. Социальный заказ школе // Интеграция образования. 2016. Т. 20, № 4 (85). С. 542–556.
25. Komíves P. M., Dajnoki K. Ranking systems as the connection between the higher education and the labour market in Hungary // Procedia Economics and Finance. 2015. № 32. P. 292–297.
26. Tutan A. Labour market outcome for formal vocational education and training in India: Safety net and beyond // IIMB Management Review. 2016. № 28. P. 98–110.
27. Фролова Е. В. Взаимодействие населения и местной власти: проблемы и новые возможности // Социологические исследования. 2016. № 4 (384). С. 59–64.

References

1. Darling-Hammond L. Securing the right to learn: Policy and practice for powerful teaching and learning. *Educational Researcher*. Oct 2006; 35: 13–24. DOI: 10.3102/0013189X035007013
2. De Oliveira A., Filho G. A. Education and the labour market in Brazil policy. *Futures in Education*. Jun 2012; 10: 302–314. DOI: 10.2304 / pfie.2012.10.3.302
3. Yildız F. The Role of education in the participation of Turks living in Europe in labor markets. 5th World Conference on Learning, Teaching and Educational Leadership, WCLTA 2014. *Procedia-Social and Behavioral Sciences Journal* [Internet]. 2015 [cited 26 May 2019]; Vol. 186: 1179–1187. Available from: <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S1877042815023204>
4. Zhelezov B. V., Kudyukin P. M., Shuvalova O. R. The effectiveness of the education system: a view of the consumer of educational services. *Voprosy obrazovaniya = Education Issues*. 2009; 2: 187–210. (In Russ.)
5. Gafurov I. R. Competitive territory strategy in the context of sustainable development. In: *Sbornik materialov Mezhdunarodnoj nauchno-prakticheskoy konferencii "Effektivnoe upravlenie ustojchivym razvitiem territorii"*, Kazan', 4 iyunja 2013 = *The Collection of Materials of the International Scientific-Practical Conference "Effective Management of Sustainable Development of the Territory"*; 4 Jun 2013; Kazan. Vol. I. Kazan: VSHMU KFU; 2013. p. 5–22. (In Russ.)
6. Skudareva G. N. Social'nyj zakaz kak novaja social'no-pedagogicheskaja real'nost' sovremennoj obrazovatel'noj politiki. Aktual'nye problemy sovremennogo

obrazovaniya v kontekste modernizacii = Social order as a new socio-pedagogical reality of modern educational policy. Actual problems of modern education in the context of modernisation [Internet]. Orekhovo-Zuyev; 2016 [cited 26 May 2019]. p. 21–35. Available from: <https://elibrary.ru/item.asp?id=26576886> (In Russ.)

7. Fomina T. A. Ocenka obrazovatel'nogo uchrezhdeniya obshchestvennost'ju: po-trebnosti i kriterii (rezul'taty sociologicheskogo issledovaniya) = Assessment of the educational institution by the public: Needs and criteria (results of sociological research). Samara: Centre "Social Mechanics"; Laboratory of Modernisation of Educational Resources; 2008. 35 p. (In Russ.)

8. Rogach O. V., Frolova E. V., Ryabova T. M., Medvedeva N. V., Kozyrev M. S. State and public management of education: Myth or reality. *Espacios*. 2017; 38 (25): 15–22.

9. Gubanova E. V., Surkova A. V. Federal state educational standard: We formulate an order. *Narodnoe obrazovanie = Public Education*. 2011; 7: 116–123. (In Russ.)

10. Zagvozdkin V. K. Teoriya i praktika primeneniya standartov v obrazovanii = Theory and practice of application of standards in education. Moscow: Publishing House Narodnoe obrazovanie; 2011. 344 p. (In Russ.)

11. Frolova E. V. Social infrastructure of modern Russian municipalities: State and resources of modernisation. *Sociologicheskie issledovaniya = Sociological Research*. 2014; 12 (368): 51–58. (In Russ.)

12. Kuzminov Ya. I., Frumin I. D., Zakharov A. B. The Russian school: An alternative to modernisation from above. *Voprosy obrazovaniya = Issues of Education*. 2011; 3: 5–53. (In Russ.)

13. Zborovsky G. E. Modernisation of education through the prism of social policy. *Zhurnal issledovaniy social'noj politiki = Journal of Social Policy Studies*. 2010; 8 (1): 87–104. (In Russ.)

14. Reprintsev A. V. Methodological problems of modern social education for young people, or: Is there a social order for collectivists today? *Vestnik Kostromskogo gosudarstvennogo universiteta. Seriya: Pedagogika. Psihologiya. Social'naya rabota. Juvenologiya. Sociokinetika = Bulletin of the Kostroma State University. Series: Pedagogy. Psychology. Social Work. Juvenology. Sociokinetics*. 2011; 17 (4): 131–137. (In Russ.)

15. Rogach O. V. The role of school education in the development of human potential of Russia. *Social'naya politika i sociologiya = Social Policy and Sociology*. 2009; 5 (47): 263–274. (In Russ.)

16. Bailey T. They will require: Evidence from occupational forecasts. *Educational Researcher*. 1991; 20, March: 11–20. DOI: 10.3102 / 0013189X020002011

17. Vasiliev V. N., Gurtov V. A., Pitukhin E. A., et al. Rynok truda i rynek obrazovatel'nykh uslug v sub'ektakh Rossijskoj Federacii = The labor market and the market of educational services in the subjects of the Russian Federation. Moscow: Publishing House Tehnosfera; 2007. 680 p. (In Russ.)

18. Loktionova Yu. N., Yanina O. N. Approaches to the measurement of innovation in the economy. *Social'naya politika i sociologiya = Social Policy and Sociology*. 2019; 18, 1 (130): 32–42. (In Russ.)

19. Fakhrutdinova E. V., Fakhrutdinova A. V., Yagudin R. H., Vishnjakov, N. I. The Russian Federation for labor forces with different levels of education. *Procedia-Social and Behavioral Sciences Journal*. 2015; Vol. 191: 2515–2518.

20. Shilkin A. M. State and social order for personnel: New in the regulatory environment. *Upravlenie v sovremennyh sistemah = Management in Modern Systems*. 2015; 1 (5): 29–32. (In Russ.)
21. Ivanov O. P., Zyryanov S. G. New social order to the system of higher vocational education. *Socium i vlast' = Society and Power*. 2013; 6 (44): 5–10. (In Russ.)
22. Shatkin G., Gershberg A. I. Empowering parents and building communities. The role of school-based councils in educational governance and accountability. *Urban Education*. 1 Nov 2007; 42, 6: 582–615. DOI: 10.1177 / 0042085907305044
23. Hamlin D., Flessa J. Parental involvement initiatives: An analysis. *Educational Policy*. 2018; 32 (5): 697–727
24. Lushnikova O. L. Social order school. *Integracija obrazovanija = Integration of Education*. 2016; Vol. 20, 4 (85): 542–556. (In Russ.)
25. Komíves P. M., Dajnoki K. Rankings in Hungary. *Procedia Economics and Finance*. 2015; 32: 292–297.
26. Tutan A. Labour market outcomes in India: Safety net and beyond. *IMB Management Review*. 2016; 28: 98–110.
27. Frolova E. V. The interaction of the population and local authorities: Problems and new opportunities. *Sociologicheskie issledovanija = Sociological Research*. 2016; 4 (384): 59–64. (In Russ.)

Информация об авторах:

Фролова Елена Викторовна – доктор социологических наук, профессор кафедры менеджмента и административного управления Российского государственного социального университета, Москва, Россия. E-mail: FrolovaEV@rgsu.net

Рябова Татьяна Михайловна – кандидат социологических наук, доцент кафедры менеджмента и административного управления Российского государственного социального университета, Москва, Россия. E-mail: RjabovaTM@rgsu.net

Рогач Ольга Владимировна – кандидат социологических наук, доцент кафедры менеджмента и административного управления Российского государственного социального университета, Москва, Россия. E-mail: RogachOV@rgsu.net

Медведева Наталия Владимировна – кандидат социологических наук, доцент кафедры менеджмента и административного управления Российского государственного социального университета, Москва, Россия. E-mail: MedvedevaNV@rgsu.net

Статья поступила в редакцию 14.07.2019; принята в печать 13.11.2019.
Авторы прочитали и одобрили окончательный вариант рукописи.

Information about the authors:

Elena V. Frolova – Doctor of Sociological Sciences, Professor, Department of Management and Administrative Management, Russian State Social University, Moscow, Russia. E-mail: FrolovaEV@rgsu.net

Tatyana M. Ryabova – Candidate of Sociological Sciences, Associate Professor, Department of Management and Administrative Management, Russian State Social University, Moscow, Russia. E-mail: RjabovaTM@rgsu.net

Olga V. Rogach – Candidate of Sociological Sciences, Associate Professor, Department of Management and Administrative Management, Russian State Social University, Moscow, Russia. E-mail: RogachOV@rgsu.net

Natalia V. Medvedeva – Candidate of Sociological Sciences, Associate Professor, Department of Management and Administrative Management, Russian State Social University, Moscow, Russia. E-mail: MedvedevaNV@rgsu.net

Received 14.07.2019; accepted for publication 13.11.2019.

The authors have read and approved the final manuscript.