

## ИНСТИТУЦИОНАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКИЕ ПРИОРИТЕТЫ РАЗВИТИЯ РЕГИОНАЛЬНЫХ СИСТЕМ ОБРАЗОВАНИЯ

КОСТЫЛЁВА СВЕТЛАНА ЮРЬЕВНА

ФГБОУ ВО «Российская академия народного хозяйства и государственной службы  
при Президенте Российской Федерации», Тамбовский филиал,  
г. Тамбов, Российская Федерация, e-mail: KostylovaSvetlana@yandex.ru

Исследование проведено в рамках темы НИР Госзадания: Проведение оценки состояния  
региональных систем образования и их сопоставление  
(на примере не менее 10 субъектов Российской Федерации)  
(утверждено Правительством РФ 07.04.2015 г. № 2048н-П17

(Часть 2 «Выполнение фундаментальных и прикладных научных исследований»).

Тема НИР: Влияние результатов проводимых трансформаций систем образования  
на социально-экономические показатели развития регионов (Приказ РАНХиГС 01-2686 от 22.06.2015 г.)

В статье представлены результаты анализа региональных систем образования и их сопоставление. В выборку исследования вошли 10 регионов. Это Ульяновская, Калужская, Костромская области (данные регионы имеют высокие рейтинги инвестиционной привлекательности, в этой связи интерес представляет анализ и оценка успешной практики интеграции в системе образования, поскольку состояние системы образования входит в критерии инвестиционной привлекательности регионов); Липецкая, Воронежская, Белгородская, Тамбовская области (интерес представляют результаты реализации проекта «Наша новая школа»); Брянская, Владимирская, Ивановская области (исследовательский интерес представляют результаты внедрения практики создания интегрированных культурно-образовательных комплексов). Результаты сопоставления позволяют сделать выводы относительно влияния результатов проводимых трансформаций систем образования на социально-экономические показатели развития регионов. На основе оценки состояния региональных систем образования выявлены закономерности и характер институциональных изменений в системе образования российских регионов, определены перспективы и направления институциональных преобразований в отечественной системе образования, и обосновано повышение роли образовательной компоненты в экономическом развитии страны. Предложенное исследование непосредственно отражает итоги анализа результатов трансформации институциональной структуры системы дошкольного образования, которые разнообразны и зависят от возможностей региона и общественного осмысления проблемы. Итоги институциональной трансформации системы дошкольного образования в рассматриваемых регионах характеризуются как традиционными мерами, опирающимися на организационно-финансовый механизм, так и современными инструментами: разнообразие форм предоставления услуг дошкольного образования, использование новых институциональных механизмов с опорой на институты гражданского общества. Решение практических задач оценки состояния региональных систем образования и их сопоставление, а также проведения экономического анализа итогов модернизации системы образования определяет необходимость использования достижений эволюционно-институциональной и неинституциональной экономических теорий. Исследование лучших практик институциональной трансформации в системе дошкольного образования позволило предложить рекомендации относительно перспектив экономической политики в сфере дошкольного образования.

*Ключевые слова:* институциональная трансформация, экономика образования

В соответствии с целью исследования, на основе оценки состояния региональной системы дошкольного образования выявим закономерности и характер институциональных изменений в системе дошкольного образования российских регионов, определим перспективы и направления институциональных преобразований в отечест-

венной системе дошкольного образования и дадим обоснование повышению роли образовательной компоненты в экономическом развитии страны.

С целью определения взаимосвязи итогов институциональных преобразований в системе дошкольного образования в регионах с местом регио-

на в рейтингах инвестиционной привлекательности выявим ранги региональных инвестиционных по-

тенциалов (табл. 1) и проведем характеристику институциональных реформ по регионам.

Таблица 1

Ранги региональных инвестиционных потенциалов [1]

Наименование областей	Трудовой ранг	Институциональный ранг	Инновационный ранг	Инфраструктурный ранг	Интегральный ранг по использованной методике	Общий рейтинг инвестиционной привлекательности региона
Белгородская область	30	37	21	39	3	32
Брянская область	29	47	30	44	4	44
Воронежская область	19	31	27	13	2	34
Владимирская область	33	49	37	16	4	14
Ивановская область	47	64	54	62	4	12
Калужская область	42	52	43	14	4	43
Костромская область	66	69	61	64	3	39
Липецкая область	49	29	50	61	4	54
Тамбовская область	51	56	56	62	4	64
Ульяновская область	39	38	18	9	-	6

Из первичных данных для анализа наблюдается ситуация, когда в регионе численность детей, поставленных на учет в дошкольные образовательные учреждения сопоставима с числом детей, посещающих такие учреждения. В исследуемых областях увеличение данного показателя вытекает из ситуации увеличения роста рождаемости особенно в областных центрах. Складывающаяся ситуация ставит задачу перед региональными и муниципальными органами управления системой дошкольного образования по расширению предоставления данного вида услуг.

На основании этого региональные и муниципальные органы управления образованием во всех рассматриваемых регионах вынуждены принимать политические решения и рассматривать варианты моделей институциональной трансформации в сфере дошкольного образования. Применяемые в регионах направления трансформации системы дошкольного образования отражены в таблице 2.

В таблице продемонстрировано, что практически все исследуемые регионы решают проблему увеличения спроса на посещение дошкольных образовательных учреждений. Методы трансформации институциональной структуры системы дошкольного образования разнообразны и зависят от возможностей региона и общественного осмысления проблемы. Это: значительное увеличение числа мест в дошкольных образовательных учреждениях за счет строительства новых учреждений, перевод ранее переданных зданий детских садов другим учреждениям под нужды дошкольных образо-

вательных учреждений, капитальный ремонт зданий, оптимизация использования имеющихся площадей за счет площадей, отданных под организацию музеев, «живых уголков», избыточных медицинских кабинетов.

Процесс строительства новых образовательных учреждений и перевода нецелевых помещений под нужды дошкольных образовательных учреждений притормаживается во-первых, за счет уменьшения федерального финансирования по приоритетному проекту «Образование» и, во-вторых, за счет необходимости выделения существенных региональных бюджетных затрат на организацию новых помещений под требования, предъявляемые к детским садам контролирующими организациями. Например, в Воронежской области благодаря целенаправленной работе по возврату неиспользуемых либо используемых не по прямому назначению зданий детских дошкольных учреждений удалось вернуть в 2013 г. восемь зданий. Выявленная нами ситуация по состоянию системы дошкольного образования в Воронежской области (интегральный показатель  $P_0 = 2$  «значительно ниже нормы») подтверждает оправданность действий региональных органов власти: в 2014 г. определены еще пять площадок, на капитальный ремонт которых подготовлена соответствующая документация. Однако прогнозируемый рост рождаемости заставляет региональные органы власти пересматривать статьи расходов на образование и изыскивать резервы для полного удовлетворения потребности в услугах дошкольных образовательных учреждений.

Таблица 2

## Используемые направления трансформации системы дошкольного образования в регионах

Способ	Ульяновская область	Калужская область	Воронежская область	Тамбовская область	Костромская область	Владимирская область	Брянская область	Ивановская область	Липецкая область	Белгородская область
Строительство новых дошкольных образовательных учреждений	+		+	+	+	+	+	+	+	+
Оптимизация использования помещений для нужд дошкольных образовательных учреждений	+		+	+	+	+			+	
Возврат бывших зданий дошкольных образовательных учреждений, переданных на условиях аренды другими учреждениями	+	+	+	+	+	+			+	+
Возврат в муниципальную собственность ведомственных дошкольных образовательных учреждений	+			+				+		
Участие бизнеса в ремонте и строительстве ДОУ	+	+			+		+		+	
Участие в тендерах и компенсация услуг по дошкольному образованию в рамках муниципального заказа	+	+	+			+	+			+
Создание условий для краткосрочного пребывания при общеобразовательных учреждениях	+		+		+	+	+		+	
Организация краткосрочного пребывания при учреждениях дошкольного образования			+		+		+		+	
Организация краткосрочного пребывания при учреждениях дополнительного образования	+		+		+	+	+	+		+
Организация семейного воспитания				+	+	+	+	+		
Перевод дошкольных образовательных учреждений в организационно-правовые формы автономных учреждений и автономных некоммерческих организаций	+	+	+		+			+		+
Поддержка негосударственного сектора, оказывающих услуги дошкольного образования	+	+	+			+		+		+
Выплата пособий семьям, где дети не нуждаются в посещении дошкольных образовательных учреждений		+				+		+		

Во всех рассматриваемых регионах отмечается тенденция ввода в эксплуатацию новых детских садов, однако этот процесс происходит мерцательно и характерен в основном для вновь застраиваемых районах, где другие способы обеспечить потребность в услугах дошкольных образовательных учреждений не представляются возможными. Помимо этого в ряде регионов наблюдаются колебания демографических показателей рождаемости, и в этой связи трансформация региональных инфраструктур систем дошкольного образования связана с рисками чрезмерного расширения бюджетной сети, которое может привести к ситуации, сложившейся в системе школьного и вузовского образования [2].

Таким образом, предварительные итоги институциональной трансформации системы дошкольного образования в рассматриваемых регионах характеризуются как традиционными мерами, опирающимися на организационно-финансовый механизм (исключением можно считать Тамбовскую

область, которая характеризуется наибольшим консерватизмом в отношении институциональных реформ и где проблема дефицита услуг дошкольного образования проявляется не столь явно), так и современными инструментами: разнообразие форм предоставления услуг дошкольного образования, использование новых институциональных механизмов с опорой на институты гражданского общества.

Эффективные организационные меры в отношении данного вопроса применялись во Владимирской области. На уровне региональных органов власти было проведено разграничение образовательных услуг и услуг по содержанию ребенка в дошкольном учреждении, при этом важное значение придавалось обеспечению государственных гарантий предоставления образовательных услуг. В отношении организаций, предоставляющих дошкольные образовательные услуги, проводился конкурсный отбор с соблюдением законодательно оформленного права участия организаций любых

форм собственности, имеющих лицензию на образовательные услуги и условия, соответствующие требованиям их предоставления. В результате этих мер к предоставлению услуг дошкольного образования были привлечены не только детские сады, но и частные организации, учреждения дополнительного образования, учреждения культуры и некоторые другие организации. Эффективность предпринятых действий можно подтвердить количественными показателями: с 2009 по 2013 гг. доля детей, охваченных услугами дошкольных образовательных организаций, увеличилась с 52 до 92 %.

В Калужской, Липецкой, Белгородской областях также практикуется опыт оказания услуг дошкольного образования в группах краткосрочного пребывания при общеобразовательных учреждениях и при учреждениях дополнительного образования.

Улучшению качества предоставления услуг дошкольных образовательных учреждений способствует заинтересованность бизнеса в решении вопросов дошкольных образовательных учреждений. Привлечение бизнеса происходит с использованием механизмов государственно-частного партнерства [3]. Этому способствует формирующаяся нормативно-правовая база оформления государственно-частных интересов. Например, в Ульяновской области существуют четкие регламенты и программные документы государственной поддержки системы дошкольного образования, где предусмотрены формы муниципально-частного партнерства в системе дошкольного образования. К подобным формам отнесены: концессионное соглашение, муниципальный контракт на предоставление услуг, аренда муниципального имущества, финансовая аренда (лизинг), иные формы в соответствии с действующим законодательством.

При этом в рамках муниципально-частного партнерства создаются такие формы, как детский сад полного дня, группы кратковременного пребывания, группы для детей старшего дошкольного возраста на базе общеобразовательных учреждений, дошкольные группы на базе различных культурно-образовательных и культурно-развлекательных центров, центров дополнительного образования детей, дошкольные группы на базе добровольных родительских сообществ (детские сады и группы кратковременного пребывания семейного типа). Существующее законодательство предусматривает финансовую поддержку из регионального бюджета в форме субсидий бюджетам муниципальных образований в расчете на услуги дошкольного образования, оказываемые муниципальными автономными

учреждениями и организациями, созданными в рамках муниципально-частного партнерства [4].

В Калужской области применяется Положение о концессионных соглашениях, регулирующих взаиморасчеты по использованию недвижимого муниципального имущества Калужской области. Положение также регулирует обязательства сторон (концессионера и концедента), регламентирует порядок проведения конкурса на заключение концессионного соглашения, предусматривает формы контроля процедуры подготовки и заключения соглашения и исполнения концессионного соглашения.

Процессы интеграции бизнеса и системы образования, характерные в большей мере для системы высшего образования [5], наблюдаются и в системе дошкольного образования.

Инициатива бизнеса в финансировании капитального ремонта, восстановлении зданий для детских садов, используемых ранее не по назначению наблюдается в большинстве рассматриваемых регионов, особенно интенсивно задействуются средства коммерческих организаций в областных центрах.

Существует и другая практика решения проблемы нехватки мест в дошкольных образовательных учреждениях при помощи механизмов государственно-частного партнерства. Механизм заключается в следующем: коммерческие организации и отдельные предприниматели берут на себя обязательства по строительству, ремонту, восстановлению и благоустройству территорий дошкольных образовательных учреждений и, в зависимости от объема выполненных работ, образовательное учреждение предоставляет путевки организациям, оказывающим спонсорскую поддержку для определения детей в эти учреждения. Такие механизмы уходят на второй план и распространены на территориях, где дефицит мест в дошкольных образовательных учреждениях сохраняется на высоком уровне.

В ряде регионов отмечена тенденция содействия региональных властей развитию сети частных дошкольных образовательных учреждений методом внедрения практики душевного финансирования и применения некоторых форм административной поддержки. Например, в Ульяновске проводятся аукционы по передаче нежилых помещений на нижних этажах зданий для дошкольных учреждений, что способствует стимулированию предложения дошкольных образовательных услуг.

Во всех рассматриваемых регионах организовываются группы семейного воспитания, созданные на базе многодетных семей.

С точки зрения исследования лучших практик институциональной трансформации в системе образования, интерес представляет опыт Калужской области по решению вопроса дефицита мест в дошкольных образовательных учреждениях [6]. Администрацией Калужской области используется весь комплекс рассмотренных инструментов, в том числе внимание уделяется развитию муниципальной бюджетной сети. В период с 2009 г. было восстановлено 8 детских садов, открыто 43 группы в отремонтированных помещениях детских садов, переоборудованных из непрофильных помещений. Эти меры привели к снижению очереди нуждающихся в услугах дошкольного образования на 2,5 тыс. Также приоритетом в области является развитие новых институциональных моделей и механизмов организации и предоставления дошкольных образовательных услуг. К таким формам относятся, во-первых, концессия и закупка услуг на рынке в рамках муниципального заказа. Например, использование механизма концессии позволило в Калужской области запустить процесс восстановления нефункциониовавших помещений бывших учреждений дошкольного образования. Срок концессионного договора составляет 25 лет, плата по концессии носит символический характер и не сравнима с рыночной арендной платой за землю.

Другой путь решения вопроса заключается в выплатах пособий семьям, имеющим детей в возрасте от 1,5 до 5 лет, но не пользующимся услугами дошкольных образовательных учреждений по муниципальному контракту. Этот проект финансируется как из регионального, так и из муниципального бюджетов. Размер пособия рассчитывается при учете среднемесячных текущих расходов на содержание одного ребенка в муниципальном дошкольном образовательном учреждении. Эта мера позволяет компенсировать часть расходов родителей, обращающихся к услугам частных детских садов или детских садов семейного типа.

Анализ опыта Владимирской, Воронежской Калужской областей позволяет подтвердить вывод, к которому мы пришли: в современных условиях регулирования функционирования дошкольных образовательных учреждений, а именно, предъявление высоких требований для входа на рынок дошкольных образовательных услуг, проблема удовлетворения спроса на услуги дошкольных образовательных учреждений вряд ли может быть решена эффективно. В исследуемых регионах широкое распространение получают услуги дошкольных образовательных учреждений, не имеющих разрешительной документации, либо детские сады семейного типа, осуществляющие деятельность

нелегально и не несущие ответственности за воспитание детей.

В сфере дошкольного образования, также как и во всех бюджетных отраслях, актуальной является проблема оптимизации расходов на предоставление услуг дошкольного образования, хотя в ряде регионов в условиях несоответствия спроса предложению она имеет свою специфику [7]. В рассматриваемых регионах проблема удовлетворения спроса на услуги дошкольного образования решалась следующим образом.

1. Снижение административно-управленческих расходов за счет институциональной трансформации системы дошкольного образования: объединение учреждений, сокращение управленческого корпуса, сокращение вспомогательного персонала.

2. Уточнение перечня услуг, предоставляемых в бюджетных дошкольных образовательных учреждениях: перевод услуг логопедов, психологов, преподавателей иностранных языков, непрофильных специалистов на платную основу.

3. Внедрение нормативно-подушевого финансирования системы дошкольного образования, переход дошкольных образовательных учреждений в статус автономных. Это способствует усилению управленческой ответственности у администрации дошкольных образовательных учреждений, разнообразию предоставляемых услуг, возможности использования доходов от внебюджетной деятельности на развитие.

Таким образом, организация системы дошкольного образования характеризуется наличием проблем дефицита услуг в рамках правового поля, искусственным завышением цен среди частных официальных поставщиков услуг, способствует развитию сети неформальных организаций и вполне может привести к напряженной ситуации возмущения общественности ненадлежащим качеством предоставления услуг.

Поэтому рекомендации относительно перспектив экономической политики в сфере дошкольного образования сводятся к следующим моментам: 1) необходимо привести стандарты в сфере дошкольного образования к уровню, при котором реально возможно расширение предложения услуг дошкольного образования; 2) привлечение к этому процессу организаций малого и среднего бизнеса; 3) утверждение нормативно-правовых документов на уровне регионов на основании нового федерального закона «Об образовании в РФ», учитывающих состояние системы дошкольного образования в регионах; 4) участие региональных органов власти в согласовании интересов государственно-частного

партнерства в отношении учреждений дошкольного образования; 5) на региональном уровне разработка механизмов государственной поддержки семей, пользующихся услугами частных дошкольных образовательных учреждений; 6) повышение эффективности кадровой политики в отношении педагогических работников сферы дошкольного образования, внедрение инструментов материального и нематериального стимулирования, поиск дополнительных резервов бюджетов муниципальных образований для удержания квалифицированных педагогов дошкольного образования в сельской местности; 7) организация общественного контроля за распределением мест в детских садах; 8) организация участия представителей общественности в решении вопросов распределения мест в детских садах; 9) внедрение инструментов субсидиарной поддержки педагогических работников при приобретении жилья; 10) развитие спонсорства и меценатства в системе дошкольного образования; 11) привлечение формальных и неформальных институтов гражданского общества к проблемам дошкольного образования; 12) формирование социально-ориентированной рыночной экономики и социально ответственного бизнеса в отношении дошкольных образовательных учреждений; 13) распространение идеологии престижа педагогической профессии в обществе.

#### Литература

1. URL: [http://raexpert.ru/rankingtable/?table\\_folder=/region\\_climat/2013/main](http://raexpert.ru/rankingtable/?table_folder=/region_climat/2013/main)
2. Костылева С. Ю. Институт высшего образования в контексте экономического развития // Вопросы современной науки и практики. Университет им. В. И. Вернадского. 2013. № 1 (45). С. 148-154.
3. Макаров И. Н., Костылева С. Ю. Где выращивают бизнес? Партнерство бизнеса и государства: роль системы высшего образования в инновационном развитии страны // Креативная экономика. 2009. № 5. С. 13-21.
4. Об образовании в Российской Федерации: федер. закон от 29.12.2012 № 273-ФЗ (ред. от 13.07.2015). Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
5. Костылева С. Ю. Экономические отношения субъектов образовательного пространства в РФ // Вестник Тамбовского университета. Серия Гуманитарные науки. Тамбов, 2011. № 5 (97). С. 52-60.
6. Костылева С. Ю. ВУЗ как экономический институт // Вестник Тамбовского университета. Серия Гуманитарные науки. Тамбов, 2011. № 10 (102). С. 38-44.
7. Беляков С. А. Модернизация образования в России: совершенствование управления. М.: МАКС Пресс, 2009.

#### References

1. URL: [http://raexpert.ru/rankingtable/?table\\_folder=/region\\_climat/2013/main](http://raexpert.ru/rankingtable/?table_folder=/region_climat/2013/main)
2. Kostyleva S. Yu. Institut vysshego obrazovaniya v kontekste ekonomicheskogo razvitiya [Institute of the higher education in the context of economic development] // Voprosy sovremennoj nauki i praktiki. Universitet im. V. I. Vernadskogo. 2013. № 1 (45). S. 148-154.
3. Makarov I. N., Kostyleva S. Yu. Gde vyrashchivayut biznes? Partnerstvo biznesa i gosudarstva: rol' sistemy vysshego obrazovaniya v innovatsionnom razvitii strany [Where does business grow up? Partnership of business and state: a role of system of the higher education in innovative development of the country] // Kreativnaya ekonomika. 2009. № 5. S. 13-21.
4. Ob obrazovanii v Rossijskoj Federatsii: feder. zakon ot 29.12.2012 N 273-FZ (red. ot 13.07.2015) [About education in the Russian Federation: federal law from 29.12.2012 № 273-FL (edition from 13.07.2015)]. Dostup iz sprav.-pravovoj sistemy «Konsul'tantPlyus» URL: <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=LAW;n=182943;fld=134;dst=1000000001,0;rnd=0.11254371795803308>
5. Kostilyova S. Yu. Ekonomicheskiye otnosheniya sub'yektov obrazovatel'nogo prostranstva v RF [The economic relations of subjects of educational space in the Russian Federation] // Vestnik Tambovskogo universiteta. Seriya Gumanitarnye nauki. 2011. № 5 (97). S. 52-60.
6. Kostyleva S. Yu. VUZ kak ekonomicheskij institut [Higher Education Institution as economic institute] // Vestnik Tambovskogo universiteta. Seriya Gumanitarnye nauki. 2011. № 10 (102). S. 38-44.
7. Belyakov S. A. Modernizatsiya obrazovaniya v Rossii: sovershenstvovaniye upravleniya [Modernization of education in Russia: improvement of management]. M.: MAKS Press, 2009.

\* \* \*

## INSTITUTIONAL AND ECONOMIC PRIORITIES OF DEVELOPMENT OF REGIONAL EDUCATION SYSTEMS

KOSTYLYOVA SVETLANA YUREVNA

The Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration,  
Tambov Branch, Tambov, the Russian Federation, e-mail: KostylovaSvetlana@yandex.ru

Research is made within State task subject SRW: Carrying out assessment of a state regional education systems and their comparison (on the example of not less than 10 subjects of the Russian Federation) (approved by the Government of the Russian Federation on 07.04.2015 № 2048n-P17 (Part 2 «Performance of basic and applied scientific researches»). Subject SRW: Influence of results of the carried-out transformations of education systems on socio-economic indexes of development of regions (The order of a RANEPА 01-2686 from 22.06.2015)

This article presented results of the analysis of regional education systems and their comparison. Selection of research included 10 regions. These are the Ulyanovsk, Kaluga, Kostroma areas (these regions have high ratings of investment appeal, in this regard the analysis and an assessment of successful practice of integration in an education system as the condition of an education system enters criteria of investment appeal of regions is of interest); The Lipetsk, Voronezh, Belgorod, Tambov areas (results of implementation of the Our New School project are of interest); Bryansk, Vladimir, Ivanovo areas (research interest results of introduction of practice of creation of the integrated cultural and educational complexes represent). Results of comparison allow to draw conclusions concerning influence of results of the carried-out transformations of education systems on socio-economic indexes of development of regions. Authors revealed regularities and nature of institutional changes in an education system of the Russian regions on the basis of an assessment of a condition of regional education systems, defined prospects and directions of institutional transformations in a domestic education system and proved increase of role of educational components in economic development of the country. The offered research directly reflects results of the analysis of results of transformation of institutional structure of system of preschool education which are various and depend on opportunities of the region and public judgment of a problem. The traditional measures leaning on the organizational and financial mechanism and modern tools characterize results of institutional transformation of system of preschool education in the considered regions: a variety of forms of rendering of services of preschool education, use of new institutional mechanisms with a support on institutes of civil society. The solution of practical problems of an assessment of a condition of regional education systems and their comparison, and also carrying out the economic analysis of results of modernization of an education system defines need of use of achievements of evolutionary and institutional and neoinstitutional economic theories. Research of the best practices of institutional transformation in system of preschool education allowed to offer recommendations concerning prospects of economic policy in the sphere of preschool education.

*Key words:* institutional transformation, education economy