



С. В. СИГОВА



В. А. ГУРЛОВ

БЮДЖЕТНАЯ ОБЕСПЕЧЕННОСТЬ СФЕРЫ ОБРАЗОВАНИЯ В СУБЪЕКТАХ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Принятая в 1993 г. Конституция РФ в ст. 7 установила, что Россия является социальным государством, политика которого направлена на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека. Кроме того, согласно ст. 19 государство гарантирует «равенство прав и свобод человека и гражданина независимо от... места жительства... а также других обстоятельств». Согласно ст. 55 (пп. 2, 3) в Российской Федерации не должны издаваться законы, отменяющие или умаляющие права и свободы человека и гражданина. Права и свободы человека и гражданина могут быть ограничены федеральным законом только в той мере, в какой это необходимо в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства.

СИГОВА Светлана Владимировна, ведущий научный сотрудник Центра бюджетного мониторинга Петрозаводского государственного университета, кандидат экономических наук.

ГУРЛОВ Валерий Алексеевич, директор Центра бюджетного мониторинга Петрозаводского государственного университета, доктор физико-математических наук, профессор.

Образование относится к бюджетным услугам, которые гарантированы конституционно. Согласно ст. 43 Конституции РФ, «государство гарантирует общедоступность и бесплатность общего образования, а также право каждому на конкурсной основе бесплатно получить профессиональное образование в государственном или муниципальном образовательном учреждении». Кроме того, в Законе РФ «Об образовании» закреплена норма обеспечения — 170 бюджетных студентов высшего профессионального образования (ВПО) на 10 тыс. населения. Однако тенденция увеличения количества учреждений ВПО, а также и общего числа студентов не привела к повсеместному исполнению государственных гарантий, законодательно установленных для населения РФ.

По показателю «контингент студентов ГОУ ВПО на бюджетной основе на 10 тыс. населения» лидируют Санкт-Петербург, Москва и Томская область (388—466 студентов). Самые низкие значения (78—112 «бюджетных» студентов на 10 тыс. населения) — в Ханты-Мансийском АО, Сахалинской и Камчатской областях.

В обычном анализе контингента бюджетных студентов в расчете на 10 тыс. населения используется суммирование фактического количества студентов, обучающихся по дневной, вечерней и заочной формам обучения. В то же время нормативы финансирования ВПО используют понятие «приведенного контингента». Его значение рассчитывается с учетом весовых коэффициентов. Для очной формы обучения — коэффициент составляет 1, вечерней — 0,25, заочной — 0,1. В связи с этим фактическое количество и приведенный контингент студентов значительно отличаются. Это отличие на федеральном уровне составляет порядка 40 %, в различных регионах доходит до 60 %.

Анализ данных показывает, что федеральная норма (170 бюджетных студентов на 10 тыс. населения) в 2006 г. выполнялась только в 13 субъектах РФ и средняя по стране цифра составляла 147 бюджетных студентов приведенного контингента. Соответственно, в таких городах, как Москва, Санкт-Петербург, а также в Томской области значение этого параметра превышало в 2 раза. Низким уровнем расматриваемого показателя характеризуются Сахалинская обл. (53 чел.), Республика Хакасия (64 чел.), Краснодарский край (82 чел.).¹

Таким образом, при анализе выполнения государственных гарантий финансирования высшего профессионального образования необходимо опираться на приведенный контингент бюджетных студентов в разрезе территорий. Согласно действующему законодательству финансирование образования должно осуществляться на нормативной основе. Однако пока социальные стандарты и финансовые нормативы не разработаны, и финансирование образовательных учреждений происходит в соответствии с утвержденными сметами. Результатом этого является различная душевая обеспеченность учащихся и студентов в субъектах РФ.

Состояние и развитие отраслей социальной сферы в субъектах Федерации в значительной степени определяет характеристика бюджетной системы в каждом регионе. В то же время субъекты РФ характеризуются достаточно сильными различиями социально-экономического положения.

На серодняшний день субъекты РФ обладают различным доходным потенциалом, формирующим доходную часть консолидированного бюджета региона и доходную часть федерального бюджета. Это приводит к различной душевой обеспеченности бюджетными услугами граждан РФ. В частности, лидерами по душевой обеспеченности совокупными доходами являются так называемые «нефтяные» регионы (Ненецкий АО — 921 095 руб. (выше среднероссийского значения в 13 раз), Ханты-Мансийский АО — 610 676 руб. (в 9 раз), Ямало-Ненецкий АО — 582 712 руб. (в 8 раз), а также г. Москва — 409 326 руб. (в 6 раз), и субъекты федерации с малой численностью населения (Агинский Бурятский АО — 379 746 руб. (в 6 раз), Корякский АО — 273 846 руб. (в 4 раза), Чукотский АО — 237 466 руб. (в 3 раза). Самыми низкими значениями душевой обеспеченности налоговым потенциалом территории характеризуются Республика Ингушетия — 14 080 руб. на чел. (20 % от среднероссийского уровня), Республика Дагестан — 11 862 руб. (17 %), Республика Калмыкия — 13 717 руб. (20 %)².

Под «бюджетной обеспеченностью» субъекта РФ традиционно понимается способность региона покрыть расходы собираемыми доходами. Как правило, характерной «обеспеченности» служит типичная интегральная оценка Министерства финансов РФ, которая показывает уровень дефицита/профицита консолидированного бюджета

субъекта РФ. В результате этого все регионы делятся на «доноров» и «реципиентов». Согласно оценкам Минфина, в 2006 г. было только 6 регионов-«доноров бюджетной системы» (Агинский Бурятский АО, Ненецкий АО, г. Санкт-Петербург, Тюменская область, г. Москва, Челябинская область), а остальные 80 регионов являлись «бюджетными реципиентами» — получателями финансовой помощи от федерального центра.

Существенным ограничением при определении «доноров» и «реципиентов» в межбюджетных отношениях является то, что учитываются далеко не все средства, которые регион может мобилизовать в виде доходного потенциала, и не берутся в расчет все государственные расходы полностью, осуществляемые на соответствующей территории. С нашей точки зрения, более корректным было бы учитывать совокупные доходы и совокупные расходы всех уровней бюджетной системы на территории субъекта РФ. Для исключения «двойного счета» из совокупных доходов необходимо вычесть безвозмездные перечисления, а из совокупных расходов — трансферты.

Предложенный подход существенным образом меняет типологию субъектов РФ. Количество регионов, способных обеспечить собираемыми доходами все расходы бюджетной системы РФ на территории субъекта Федерации, становится существенно больше, а именно — 39 из 86 субъектов РФ вместо 6 по предыдущей схеме³. Изменение условий определения «доноров» и «реципиентов» в числе российских регионов существенно преобразует перечень субъектов, обладающих сбалансированной бюджетной системой.

Однако в силу существующих диспропорций в бюджетной обеспеченности населения встает вопрос: в какой мере обеспечиваются граждане бюджетными услугами? В стране пока нет равного финансирования студентов высших учебных заведений. Поэтому необходимо учитывать, что огромное пространство России, неодинаковый уровень социально-экономического развития регионов, обусловленный значительным количеством объективных и субъективных причин, способствуют установлению различной стоимости оказываемых бюджетных услуг. Это, в свою очередь, приводит к отражению в абсолютных цифрах получаемого финансирования из всех уровней бюджетной системы.

Для приведения значений расходов на 1 студента к сопоставимому виду нами был применен индекс бюджетных расходов (ИБР). Он является обобщенным показателем, отбрасывающим насколько больше (меньше) необходимо затратить бюджетных средств в расчете на душу населения в данном субъекте РФ с учетом объективных факторов и условий, по сравнению со средним по России уровнем, для предоставления одного и того же объема и качества бюджетных услуг. ИБР позволяет корректно проводить межрегиональные сравнения расходов бюджетных средств в РФ⁴. Применение индекса бюджетных расходов для корректировки душевых значений существенным образом картинку не изменило, но привело к тому, что число субъектов РФ с показателями выше средне-российского значения стало еще меньше.

Финансирование каждого уровня образования является расходным обязательством соответствующего уровня бюджета. Традиционное мнение сводится к тому, что чем больше у региона доходов, тем в больших объемах он может финансировать расходы, в том числе и на социальную сферу, учитывая отсутствие социальных стандартов и финансовых нормативов.

С учетом того, что обеспечение функционирования системы ВПО в регионах — это расходное обязательство федерального бюджета, нами не была выявлена зависимость душевых расходов на студентов ВПО и доходов, поступающих в федеральный бюджет с территории каждого субъекта РФ. С другой стороны, при исследовании этого вопроса была выявлена некоторая связь между душевыми расходами в сфере ВПО и душевым ВРП с коэффициентом корреляции 0,28. Рассмотренные такие же зависимости для средне профессионального образования показали отсутствие связи душевых расходов на студентов и совокупных доходов регионов с доходами консолидированных бюджетов субъектов федерации. Такая же ситуация характерна и для сферы начального профессионального образования, которая демонстрирует отсутствие всякой связи между выбранными параметрами. В отношении душевого ВРП не было установлено связи расходов ни на СПО, ни на НПО. Таким образом, анализ возможных причин дифференциации бюджетного финансирования между субъектами Федерации по уровням профессионального образования показал, что не существует

зависимости между обеспеченностью учащихся / студентов и социально-экономическим положением регионов, характеристиками которого являются душевой ВРП и совокупные доходы регионов.

Неравномерность распределения бюджетных денежных средств по территории страны велика и в части душевой дифференциации входит в противоречие с действующим законодательством. В связи с этим необходимо привоить в соответствие существующий механизм финансирования образования и установленные нормы федеральных законов.

На государственном уровне было заявлено о том, что в ходе проводимой модернизации образования, рассматриваемого как приоритетная отрасль национальной экономики, будет последовательно наращиваться его финансовая поддержка до необходимого потребления⁵. В противном случае недостатки современного механизма бюджетного финансирования, включая его организацию и институциональное оформление, не позволят системе образования подниматься на новый качественный уровень обеспечения потребностей экономики квалифицированными кадрами.

ПРИМЕЧАНИЯ

¹ См.: Сигова С. В., Гуртов В. А. Диспропорции финансирования высшего профессионального образования в субъектах Российской Федерации // Экономика образования. 2007. № 5. С. 23—42.

² См.: Колесов А. С., Гуртов В. А., Ревякин А. С., Сигова С. В. Бюджетная политика и межбюджетные отношения в субъектах Российской Федерации. М., 2007.

³ Сигова С. В., Гуртов В. А. Типология субъектов Федерации на основе анализа бюджетных доходов и расходов // Финансы. 2007. № 10. С. 13—15.

⁴ См.: Гуртов В. А., Сигова С. В. О финансировании образования // Финансы. 2006. № 8. С. 49—52.

⁵ См.: Концепция модернизации российского образования на период до 2010 года. Распоряжение Правительства РФ от 29 декабря 2001 г. № 1756-р // Электрон. ресурс [режим доступа: <http://sovetg.com.ru/top/cas.html>]; Национальная доктрина образования в Российской Федерации. Постановление. Правительства РФ от 4 октября 2000 г. № 751 // Электрон. ресурс [режим доступа: <http://www.budgetrf.ru/dbtfree/>].