

О совершенствовании финансирования из федерального бюджета системы образования

В.А. Гуртов, директор Центра бюджетного мониторинга Петрозаводского государственного университета, доктор физико-математических наук
А.С. Колесов, ведущий научный сотрудник Центра бюджетного мониторинга, кандидат экономических наук
Н.Ю. Гарифуллина, старший научный сотрудник Центра бюджетного мониторинга, кандидат экономических наук

Совершенствование государственной политики в сфере образования обусловлено её важной и всё возрастающей ролью в социально-экономическом развитии государства независимо от складывающейся в данный момент времени экономической ситуации. Значимость этой сферы деятельности подтверждает динамика роста суммарных расходов федерального бюджета, выделяемых в соответствии с классификацией расходов бюджетов (КРБ) по разделу 0700 «Образование» (табл. 1).

Однако в зависимости от приоритетности задач, решаемых на том или ином этапе развития общества, в структуре расходов на образование наблюдаются определенные изменения, что подтверждает распределение расходов федерального бюджета по подразделам КРБ в 2009–2010 гг. (период активного этапа мирового финансового кризиса), в 2011–2013 гг. (последующий трехлетний период времени), а также в 2014–2016 гг. (текущий и плановый периоды времени).

В 2009–2010 гг. происходит увеличение расходов на высшее и послевузовское профессиональное образование (на 9,4%), на дошкольное и общее образование (соответственно, на 15,2% и 20,7%), на прикладные научные исследования (на 163,2%) и на профессиональную подготовку, переподготовку и повышение квалификации (на 14,3%). В этот же период времени произошло снижение финансирования мероприятий, реализованных в рамках направления «Молодежная

политика и оздоровление детей» (на 24,8%), а также уменьшение расходов на начальное и среднее профессиональное образование (соответственно, на 76,7% и 14,6%). В структуре расходов приоритет принадлежит высшему и среднему профессиональному образованию, на долю которых в среднем приходится, соответственно, около 81% и 8%.

В следующие три года структура расходов меняется. К 2013 г. доля расходов на высшее профессиональное образование в общих расходах по разделу «Образование» снижается до 73%, на среднее профессиональное образование — до 0,7%. Одновременно происходит существенное увеличение доли расходов на общее образование, которая ежегодно составляет не менее 10% в течение всего периода времени, до 8,6% увеличилась доля расходов на дошкольное образование. В общей сложности величина расходов на общее образование в 2011 г. в 9,7 раза превысила уровень предыдущего года, в целом же за период 2011–2013 гг. расходы по этому подразделу выросли еще в 1,2 раза. Увеличение расходов из федерального бюджета на молодежную политику и оздоровление детей привело к тому, что в 2013 г. на это направление было выделено средств в 8,6 раза больше, чем в 2010 году.

В 2011–2013 гг. на 23,2% увеличились расходы федерального бюджета на высшее и послевузовское профессиональное образование, на 22,7% — расходы по подразделу 0703 «Начальное профессиональное

Расходы федерального бюджета по разделу 0700 «Образование», млн. руб.

Наименование показателя	Код по КРБ	Годы							
		2009	2010	2011	2012	2013*	2014**	2015**	2016**
ОБРАЗОВАНИЕ	0700	415898,5	442805,7	553368,7	603 838,3	672 278,3	569224,8	579498,6	596735,2
Дошкольное образование	0701	3759,8	4332	5556,8	6948,4	57732,8	16299,8	5488,6	5670,6
Общее образование	0702	4806,56	5800,5	56057,3	89586,6	67044,7	21431,1	19605,5	13530,5
Начальное профессиональное образование	0703	13163,5	3067,2	3916,5	4955,3	4804,7	0,0	0,0	0,0
Среднее профессиональное образование	0704	37642,8	32094,3	35200,2	5147,5	4511,8	9 286,4	9335,5	9949,0
Профессиональная подготовка, переподготовка и повышение квалификации	0705	4797,55	5485,3	6936,4	6379,9	6773,8	7610,5	7767,1	7675,7
Высшее и послевузовское профессиональное образование	0706	333251,1	364475,9	402357,0	448127,0	495586,0	482926,7	515321,9	536815,0
Молодежная политика и оздоровление детей	0707	852	649	609,8	5415,0	5592,1	5182,1	712,9	698,9
Прикладные научные исследования в области образования	0708	5944,1	15646	20086,5	13553,8	8635,9	14405,3	13633,7	13094,8
Другие вопросы в области образования	0709	11681,05	11255,4	22648,2	23724,8	21596,5	12082,9	7633,4	9300,7

* По данным оперативного отчета Федерального казначейства по состоянию на 1 января 2014 года.

** По данным федерального бюджета на 2014 год и на плановый период 2015–2016 годов.

образование». За этот же период времени произошло снижение расходов федерального бюджета на прикладные научные исследования в области образования: в 2013 г. они составили лишь 43,0% от уровня 2011 г.

Наиболее существенно за тот же период времени снизились расходы на среднее профессиональное образование: в 2013 г. их величина составила лишь 12,8%. При этом около половины от общей суммы, выделенной из федерального бюджета, было направлено на предоставление субсидий федеральным бюджетным, автономным учреждениям и иным некоммерческим организациям.

После проведения в сентябре 2012 г. во Владивостоке саммита стран Азиатско-Тихоокеанского экономического сотрудничества было прекращено выделение значительных бюджетных средств в рамках реализации ФЦП «Экономическое и социальное раз-

витие Дальнего Востока и Забайкалья на период до 2013 года». Это предопределило возможность значительного увеличения расходов на общее образование, в том числе за счет:

- выделения дополнительных средств из федерального бюджета на модернизацию региональных систем общего образования (20 млрд. руб. в 2011 г. и 60 млрд. руб. в 2012 г.);
- увеличения бюджетных расходов, предназначенных на реализацию мероприятий, осуществляемых в рамках федеральных целевых программ (в 2011 г. эти расходы были увеличены в 29,7 раза по сравнению с предыдущим годом и составили 5132,5 млн. руб., в 2012 г. на эти же цели было выделено еще 4526,2 млн. руб.);
- существенного роста бюджетных инвестиций в объекты капитального строительства, не вклю-

ченные в целевые программы (увеличение в 4,6 раза в 2011 г. по сравнению с 2010 г. и сохранение величины этих расходов в 2012 г. на уровне 79,3% относительно уровня предыдущего года).

Однако, в соответствии с Федеральным законом «О федеральном бюджете на 2014 год и плановый период 2015–2016 годов» [1] в дальнейшем ожидается сокращение расходов федерального бюджета на общее образование, уровень которого к 2016 г. составит всего 20,2% от уровня 2013 года.

В период с 2009 по 2013 гг. в структуре фактических расходов федерального бюджета на образование доля расходов на высшее и послевузовское образование достигла максимума в 2010 г. (82,0%). В последующие три года удельный вес расходов федерального бюджета на высшее и послевузовское профессиональное образование снизился до 73–74%.

Представляется, что в соответствии с запланированными расходами федерального бюджета на 2014–2016 гг. в структуре расходов по разделу 0700 «Образование» должно произойти существенное увеличение доли расходов, приходящихся на подраздел 0706 «Высшее и послевузовское профессиональное образование»: с 84,8% в 2014 г. до 90% в 2016 году. В период времени с 2014 по 2016 г. планируется снижение расходов на молодежную политику (на 86,5%), на дошкольное образование (на 65,2%), на прикладные научные исследования (на 9,1%) и на общее образование (на 36,9%).

В связи со вступлением в силу Федерального закона «Об образовании в Российской Федерации» финансирование из федерального бюджета начального профессионального образования в качестве самостоятельного раздела не предполагается [2]. В настоящее время в образовательных организациях среднего профессионального образования начата реализация основных программ профессионального обучения, которые ранее соответствовали уровню начального профессионального образования. Поэтому в ближайшие три года планируется увеличение расходов на среднее профессиональное образование на 7,1%. В 2016 г. величина расходов по подразделу «Среднее профессиональное образование» составит 220,5% от уровня 2013 года.

Основными причинами, по которым в течение анализируемого периода времени варьируются объемы

бюджетного финансирования по отношению как к различным подразделам сферы образования, так и к разделу 0700 «Образование» в целом, являются следующие:

- реализация положений Федерального закона от 08.05.2010 № 83-ФЗ, предусматривающих расширение самостоятельности в деятельности государственных (муниципальных) учреждений, в том числе в сфере финансового обеспечения их деятельности;
- разграничение расходных полномочий органов исполнительной власти различных уровней по обеспечению финансовыми средствами организаций профессионального образования вследствие разграничения предметов ведения между органами власти в сфере образования;
- переход на новую систему оплаты труда работников бюджетной сферы (постановление Правительства РФ от 05.08.2008 № 583 о введении новых систем оплаты труда работников федеральных, бюджетных, автономных и казенных учреждений);
- увеличение финансирования действующей сети университетов, имеющих особый статус;
- неоднократное увеличение размера стипендиального обеспечения обучающихся в системе профессионального образования;
- реализация мероприятий по утвержденным федеральным целевым программам, действующим в сфере образования;
- переход к нормативному подушевому финансированию деятельности организаций по оказанию образовательных услуг;
- реализация «майских указов» Президента РФ, в том числе Указа № 597, которым предусмотрено поэтапное доведение средней зарплаты педагогических работников сферы профессионального образования до среднего уровня по региону;
- принятие Федерального закона «Об образовании в Российской Федерации».

Таким образом, для финансирования сферы образования из федерального бюджета в 2009–2013 гг. характерно следующее:

- почти по всем подразделам КРБ, за исключением расходов на высшую школу, происходят периодические колебания объемов финансирования;

- отсутствуют устойчивые тенденции практически по всем видам расходов, что свидетельствует о том, что выделение бюджетных ассигнований еще во многом является результатом тактических действий, вызванных необходимостью решения текущих задач развития отдельных направлений деятельности в сфере образования.

Вследствие значительных организационных и функциональных изменений в системе образования РФ за последние годы назрела потребность в разработке и проведении более последовательной и более целенаправленной политики государства в данной сфере. Несмотря на значительные расходы на развитие образования, до недавнего времени нельзя было сказать, в какой степени финансирование этой сферы способствовало достижению поставленных целей и решению стоящих перед ней задач, повышению ее эффективности. На решение именно этой проблемы направлена Государственная программа Российской Федерации «Развитие образования» на 2013–2020 годы, утвержденная распоряжением Правительства РФ от 15.05.2013 № 792-р [3].

В Программе выделены две основные цели:

- обеспечение высокого качества российского образования в соответствии с меняющимися запросами населения и перспективными задачами развития российского общества и экономики;
- повышение эффективности реализации молодежной политики в интересах инновационного социально ориентированного развития страны.

В ней же сформулированы следующие задачи, стоящие перед сферой образования на предстоящие семь лет:

- формирование подотчетной обществу системы непрерывного образования, обеспечивающей развитие человеческого потенциала;
- обеспечение максимальной равной доступности услуг дошкольного, общего и дополнительного образования детей;
- совершенствование программ и учебного процесса в учреждениях дошкольного, общего и дополнительного образования детей;
- создание современной системы объективной оценки качества образования;
- обеспечение эффективной системы по социализации и самореализации молодежи, развитию потенциала молодежи.

Государственная программа (ГП) Российской Федерации «Развитие образования» включает следующие пять подпрограмм:

- 1) «Развитие профессионального образования».
- 2) «Развитие дошкольного, общего и дополнительного образования детей».
- 3) «Развитие оценки качества образования и информационной прозрачности системы образования».
- 4) «Вовлечение молодежи в социальную практику».
- 5) «Обеспечение реализации государственной программы «Развитие образования» на 2013–2020 годы и прочие мероприятия в области образования».

Сопоставив цели, задачи и подпрограммы ГП РФ «Развитие образования», можно заметить, что первые три подпрограммы созвучны первой цели и четырем задачам ГП, четвертая подпрограмма логически совпадает как со второй целью, так и с пятой задачей. Последняя же, пятая подпрограмма, возможно, по замыслу составителей, является механизмом реализации всех подпрограмм и как бы свидетельствует о том, что все они будут реализовываться за рамками самих подпрограмм. По нашему мнению, такая ситуация вызывает большое сомнение в целесообразности существования пятой подпрограммы, т.к. фактически само ее обособление снимает с первых четырех подпрограмм и их исполнителей ответственность за реализацию итогов этой подпрограммы.

Такое несовпадение между целями и задачами ГП с одной стороны, и перечнем ее подпрограмм – с другой, во-первых, затруднит распределение средств между ними, во-вторых, сделает более сложным процесс их реализации и, в-третьих, может привести к тому, что процедура подведения итогов будет менее прозрачной. На наш взгляд, соотношение между задачами и подпрограммами должно быть логичным и прямым: одна задача – одна подпрограмма.

На реализацию данных целей и задач ГП предусмотрено выделение значительных бюджетных ассигнований. В 2013–2020 гг. прогнозный объем ее финансового обеспечения за счет средств федерального бюджета (в ценах соответствующих лет) предусмотрен в размере 3992,2 млрд. руб., равномерно распределенных по годам периода с постепенным возрастанием до 631,2 млрд. руб. в 2020 году. В то же время распределение

денежных средств по целям и задачам в Программе отсутствует, что, по нашему мнению, снижает целенаправленность бюджетной политики, делает непрозрачным как сам процесс распределения бюджетных ассигнований, так и контроль за рациональностью их использования.

Данную проблему можно было бы решить на основе составления годовых бюджетов с использованием соответствующей кодификации расходов. Достижению цели могли бы способствовать Указания о порядке применения классификации расходов для составления проектов бюджетов [6] и о порядке применения бюджетной классификации РФ начиная с 2014 г. и на плановый период 2015 и 2016 г. [7], утвержденные Минфином России в 2013 г., а также иные документы Минфина России, предусматривающие внесение изменений в эти нормативные документы [8–10].

В Программе же, на наш взгляд, произошла подмена логической цепочки «цель – задачи» на цепочку «цель – программа – подпрограммы», из которой не ясно, какие усилия, какие расходы идут, собственно, на реализацию поставленной цели или иной составной части «цели». Более того, распределение финансирования по принципу «программа – подпрограммы» ближе по своему содержанию к принципу «министерство – департамент», чем к принципу «цель – задачи». Поэтому мы считаем, что совершенствование классификации надо продолжить и для каждой конкретной цели ввести еще один код «задача» или же осуществить

корректировку программ таким образом, чтобы каждой задаче соответствовала одна подпрограмма.

Сгруппируем все расходы по подпрограммам, входящим в ГП РФ «Развитие образования» по линии Минобрнауки России, Рособрнауки России и Федерального агентства по делам молодежи, в одну таблицу (табл.2).

Из данных табл. 2 видно, что:

единственной подпрограммой, по которой заметно и неуклонно продолжается рост расходов (на 22,4% к 2016 г.), является подпрограмма «Развитие профессионального образования»;

– по подпрограмме «Развитие дошкольного, общего и дополнительного образования детей» за три года предполагается снижение расходов на 82,3%;

– по трем другим подпрограммам планируется сохранить стабильный уровень финансирования.

Обращает на себя внимание тот факт, что в совокупных расходах Министерства образования и науки Российской Федерации, Федеральной службы по надзору в сфере образования и науки и Федерального агентства по делам молодежи долю расходов за пределами основной ГП, составной частью которой они являются, предполагается оставить пока высокой (в 2014 г. – 21,7%, в 2015 г. – 22,1%, в 2016 г. – 23%). Более того, намечается даже тенденция к ее росту.

Проведённое исследование позволяет сделать следующие выводы:

Таблица 2

Распределение финансирования по подпрограммам Государственной программы Российской Федерации «Развитие образования» на 2013-2020 гг., млн. руб.

№ п/п	Направление расходов	Годы		
		2014	2015	2016
1	Подпрограмма «Развитие дошкольного, общего и дополнительного образования детей»	15891,5	3336,0	2812,4
2	Подпрограмма «Развитие профессионального образования»	275979,9	308170,1	337912,8
3	Подпрограмма «Вовлечение молодежи в социальную практику»	720,3	620,2	620,2
4	Подпрограмма «Развитие системы оценки качества образования и информационной прозрачности системы образования»	938,5	917,3	917,3
5	Подпрограмма «Обеспечение реализации государственной программы «Развитие образования» на 2013-2020 годы и прочие мероприятия в области образования»	1170,5	1188,1	1188,1
6	Другое (вне данной ГП)	81764,4	89270,6	102905,4
7	Общее финансирование трех ведомств, всего	376465,1	403502,3	446356,2

- переход на составление программного бюджета пока еще только начинается, но этот процесс, тем не менее, нуждается в совершенствовании;
 - выделение в отдельную подпрограмму обеспечение реализации ГП снижает мотивацию внедрения в практику результатов четырех других подпрограмм, хотя, конечно, часть ее содержания, направленная на осуществление контроля за исполнением подпрограмм и ГП в целом, несомненно, должна быть выделена в виде отдельной подпрограммы;
 - снижение объемов бюджетных расходов на подпрограмму «Развитие дошкольного, общего и дополнительного образования детей» возможно лишь до объемов, которые не нарушают единства и комплексности развития всей системы образования.
- Переход на целенаправленное распределение, перераспределение и использование бюджетных средств можно только приветствовать, а всесторонний и глубокий мониторинг этого сложного процесса и перманентное его совершенствование на этой базе должны способствовать повышению степени его рациональности.

Литература:

1. Федеральный закон от 02.12.2013 № 349-ФЗ (ред. от 02.04.2014) «О федеральном бюджете на 2014 год и на плановый период 2015 и 2016 годов» – http://www.minfin.ru/ru/index.php?id56=3558&from_56=1302
2. Федеральный закон от 29.12.2012 № 273-ФЗ (ред. от 25.11.2013) «Об образовании в Российской Федерации». // Российская газета, 2012. № 303, 31 декабря.
3. Распоряжение Правительства Российской Федерации от 15.05.2013 № 792-р «Об утверждении Государственной программы Российской Федерации «Развитие образования» на 2013–2020 годы. // Собрание законодательства Российской Федерации, 2013, № 21, 27 мая. ст. 2671
4. Министерство финансов Российской Федерации – официальный сайт. – <http://www.minfin.ru>
5. Федеральное Казначейство – официальный сайт. – <http://www.goskazna.ru>
6. Приказ Минфина России от 18.03.2013 № 31н «Об утверждении Указаний о порядке применения классификации расходов бюджетов для составления проектов федерального бюджета и бюджетов государственных внебюджетных фондов начиная с бюджетов на 2014 год и на плановый период 2015 и 2016 годов» – http://www.minfin.ru/ru/budget/classandaccounting/classification/index.php?id_4=18894
7. Приказ Минфина России от 01.07.2013 № 65н «Об утверждении Указаний о порядке применения бюджетной классификации Российской Федерации» – http://www.minfin.ru/ru/official/index.php?id_4=19621&from_4=15
8. Приказ Минфина России от 16.12.2013 № 121н «О внесении изменений в Указания о порядке применения бюджетной классификации Российской Федерации, утвержденные приказом Министерства финансов Российской Федерации от 01.07.2013 № 65н» – http://www.minfin.ru/ru/budget/classandaccounting/classification/index.php?id_4=20969
9. Приказ Минфина России от 06.02.2014 № 4н «О порядке введения в действие приказа Министерства финансов Российской Федерации от 16.12.2013 № 121н» – <http://b-uchet.ru/ndoc/242568.php>
10. Приказ Минфина России от 20.02.2014 № 11н «О внесении изменений в Указания о порядке применения бюджетной классификации Российской Федерации, утвержденные приказом Министерства финансов Российской Федерации от 01.07.2013 № 65н» – <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=LAW;n=159582;dst=0;ts=91DCDC99FFCC9304F8E5084E98397465;rnd=0.25429861656646946>