

ГОСУДАРСТВЕННАЯ ПОЛИТИКА В ОБЛАСТИ ОБРАЗОВАНИЯ: ЭКОНОМИЧЕСКИЕ АСПЕКТЫ

В. А. Гуртов, С. В. Сигова

РЕГИОНАЛЬНЫЕ ДИСПРОПОРЦИИ БЮДЖЕТНОГО ФИНАНСИРОВАНИЯ ВЫСШЕГО ПРОФЕССИОНАЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Система образования бывшего Советского Союза считалась одной из лучших в мире. Еще десять лет назад качественный уровень российской высшей школы был довольно высоким. В соответствии с рейтингом Американской ассоциации высших учебных заведений, в числе лучших семидесяти четырех неамериканских университетов были названы тринадцать российских, причем Московский государственный университет назван вторым после Сорбонны, Санкт-Петербургский госуниверситет - шестым после Оксфордского, Кембриджского, Гейдельбергского и других университетов [Калугина, 2000]. Однако уже сегодня некоторые страны постсоветского пространства (например, Чехия) отказываются признавать дипломы российских вузов [Чекмарев, 2005].

К сожалению, за годы вхождения в рыночные отношения во многом позиции в сфере образования были утрачены, и основной причиной этого явилось резкое сокращение финансирования системы образования. В условиях кризиса российской экономики в 1990-е гг. и острой нехватки денежных средств для осуществления государственных функций сфера образования пострадала достаточно сильно. Масштабы ее недофинансирования все возрас-

тали и приводили к негативным социальным и экономическим последствиям (рис. 1).

На содержание системы образования затрачивается каждый восьмой рубль консолидированного бюджета Российской Федерации. Так, в 2004 г. расходы консолидированного бюджета по статье «Образование» составили 553 млрд. руб. Проблема рационального использования средств, выделяемых на систему образования, является достаточно актуальной для российского государства. Из этих расходов 138 млрд. руб. было затрачено на финансирование профессионального образования, в том числе 74 млрд. руб. на высшее, 28 млрд. руб. на среднее и 36 млрд. руб. на начальное профессиональное образование [Финансы России, 2004].

Согласно Закону о федеральном бюджете на 2006 г. сумма статьи 0700 «Образование» по новой бюджетной классификации составляет 201,6 млрд. руб. (4,72%). Из указанных средств федерального бюджета 155 млрд. руб. предполагается направить в сферу высшего профессионального образования. Учитывая, что вклад других бюджетов в эти расходы составляет не более 5%, можно констатировать значительное увеличение финансирования ВПО (почти в 2 раза по сравнению с 2004 г.).



Рис. 1. Динамика расходов на образование из средств консолидированного бюджета (в постоянных ценах)

Источник: [Приоритетные направления... 2004]

ГОСУДАРСТВЕННАЯ ПОЛИТИКА В ОБЛАСТИ ОБРАЗОВАНИЯ: ЭКОНОМИЧЕСКИЕ АСПЕКТЫ

За пять лет (2000-2004 гг.) в структуре расходов консолидированного бюджета статья 1400 «Образование» достаточно стабильно имеет наибольший вес (исключение - 2000 г., когда «Образование» было третьей по величине статьей расходов и 2002 г. - вторая по величине).

В 2000 г. доля расходов на систему образования составила 11%, и затем удельный вес расходов на образование в консолидированном бюджете ежегодно возрастает - пусть невысокими, но стабильными темпами. В 2004 г. доля расходов по статье 1400 «Образование» составила 12,7%. Отчасти это можно рассматривать как выполнение государственных гарантий. Рост удельных расходов на образование произошел за счет существенного уменьшения долевого вклада статьи 1900 «Обслуживание государственного долга».

Со стороны законодательной власти сфере образования уделялось достаточно много внимания. Так, гарантии приоритетности образования были закреплены в Федеральном законе «Об образовании» (ст. 40). В нем государство гарантировало ежегодное выделение финансовых средств на нужды образования в размере не менее 10% национального дохода, а также защищенность соответствующих расходных статей федерально-

го бюджета, бюджетов субъектов Российской Федерации и местных бюджетов. Размеры и нормативы финансирования образовательных учреждений ежеквартально должны были подлежать индексации в соответствии с темпами инфляции. Кроме того, доля расходов на финансирование высшего профессионального образования не могла составлять менее трех процентов расходной части федерального бюджета.

Повышенный спрос со стороны населения на высшее образование привел к достаточно стабильному росту количества вузов и студентов в них. Происходит рост количества высших учебных заведений на фоне абсолютного и относительного снижения количества образовательных учреждений дошкольного, общего, начального профессионального и среднего профессионального образования. С 1996 г. темпы прироста числа вузов имеют положительное значение.

Тенденцию роста желающих получить высшее образование можно оценить как положительную. Однако существенное расширение сети российских вузов и увеличение количества студентов в них за последние 10 лет повлекли за собой не только положительные, но и отрицательные последствия. Одним из них является снижение общего и профессионального уровня вузовской подготовки.

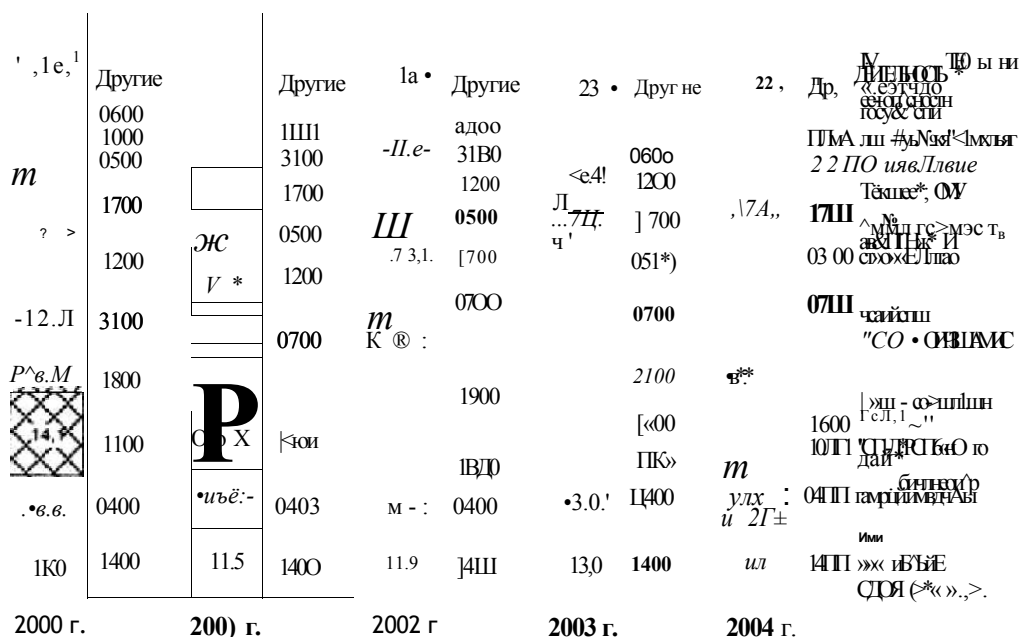


РИС. 2. Структура расходов консолидированного бюджета Российской Федерации по функциональной классификации расходов за 2000-2004 гг.



Примечание: данные за 1981-2004 гг. фактические, с 2005 г. - расчет.

Рис. 3. Динамика изменений числа родившихся детей, приемы в первые, пятые и десятые классы в Республике Карелия, тыс. человек

На динамику контингента в системе ВПО в ближайшие годы основное влияние будет оказывать демографическая ситуация в России. В ближайшие пять лет произойдет общее демографическое сжатие, в 2008 г. число выпускников 11 классов школ сократится в полтора раза. На рис. 3 на примере Республики Карелия показана динамика изменений числа родившихся детей, приемы в первые, пятые и десятые классы. С учетом того, что демографическая кривая Карелии с высокой точностью (95% совпадение удельных показателей рождаемости и смертности на горизонте 1960-2005 гг.) повторяет демографическую кривую России в целом, эти данные можно экстраполировать на общую ситуацию в стране.

Высшие учебные заведения и количество студентов распределены по территории страны неравномерно. Максимальная численность студентов наблюдается в г. Москве и составляет 14,3% от общего числа студентов в Российской Федерации (в том числе 15,1% от общего числа бюджетных студентов), далее следует г. Санкт-Петербург - 6,3% всех студентов Российской Федерации (в том числе 7,2% всех бюджетных студентов). В остальных 87 субъектах Российской Федерации распределены оставшиеся 79,3% всех студентов (в том числе 77,7% бюджетных студентов).

В государственных вузах регионов сложились разные пропорции сочетания бюджетных и внебюджетных студентов. В частности, в среднем по Российской Федерации количество бюджетных студентов составляет 51% от общего числа; в г. Москве - 54%, в Санкт-Петербурге - 59%, в Республике Алтай - 86%, в Республиках Тыва и Ингу-

шетия - по 76%. Обратная картина наблюдается в субъектах, где незначительна общая численность студентов системы ВПО - в Магаданской области, Республике Тыва, Республике Алтай.

Тенденция увеличения количества учреждений ВПО, а также и общего числа студентов не привела к повсеместному исполнению государственных гарантий, законодательно установленных для населения Российской Федерации. В Законе Российской Федерации «Об образовании» закреплена норма - 170 бюджетных студентов ВПО на 10 тыс. населения.

Максимальный показатель составляет 800-850 студентов в государственных вузах на 10 тыс. населения в Томской области, Москве и Санкт-Петербурге. Значение показателя меньше 200 студентов - в Республиках Тыва и Ингушетия.

В период с 2002 по 2004 гг. произошло незначительное увеличение доли финансирования высшего образования в общих расходах консолидированного бюджета Российской Федерации на образование с 11,7 до 13%.

Согласно Бюджетному кодексу финансирование сферы ВПО должно осуществляться за счет средств федерального бюджета. В целом по Российской Федерации высшее образование финансируется за счет средств федерального бюджета на 93%, за счет средств субъекта - на 6% и за счет средств местных бюджетов - на 1% (данные 2004 г.).

Дифференциация среднедушевых расходов на ВПО между субъектами достаточно велика (расчет осуществлялся на фактическое число студентов). При среднем значении душевых расходов на ВПО по Российской Федерации - 25350 руб., в

Калининградской области они составляют 60 тыс. руб., а в Брянской области - 15 тыс. руб. Отметим, что душевая обеспеченность большей части регионов находится на уровне «ниже среднего».

Применение индекса прожиточного минимума для корректировки душевых значений существенным образом картину не изменили, а привели к тому, что число субъектов Российской Федерации с показателями выше среднероссийского значения стало еще меньше.

Представляет интерес более подробное рассмотрение душевой бюджетной обеспеченности в системе образования отдельных субъектов федерации по сравнению с общероссийской тенденцией.

Рисунок 4, с одной стороны, демонстрирует отсутствие абсолютно равного душевого финансирования всех уровней образования в среднем по стране. С другой стороны, наблюдаемый ежегодно максимальный разброс - между системой общего и высшего профессионального образования - составляет порядка 0,6 (отношение финансирования общего образования к ВПО). Между другими уровнями образования разница еще меньше. Кроме того, душевые бюджетные расходы на систему НПО на протяжении всего рассматриваемого периода стремятся сравняться с обеспеченностью ВПО, каждый год стабильно опережая систему среднего профессионального образования. В 2002 г. разница между НПО и ВПО составляла около 1%, в 2004 г. - достигла 10%.

Можно говорить о российской специфике, однако, практика финансирования образовательных уровней в развитых странах показывает совсем другие пропорции и приоритеты. В сред-

нем по ОБСБ [БийсаНоп а! а 01апсе, 2006] душевая обеспеченность студентов ВПО в 2 раза превышает обеспеченность учащегося НПО (в США - в 2,7 раза, в Финляндии и Швеции - в 2,4 раза, во Франции - в 1,8 раза). Таким образом, экономически развитые страны не предполагают равного финансирования сфер высшего и начального профессионального образования. В Швеции и США наблюдаются примерно одинаковые душевые расходы на учащихся начального и среднего профессионального образования, в то время как в Финляндии и Франции дифференциация по этим уровням составляет около 1,5 раза.

Общая тенденция, характерная для развитых зарубежных стран, заключается в значительном увеличении душевого финансирования с ростом образовательного уровня. В Российской Федерации, как уже указывалось, почти сопоставимы по расходам на одного учащегося системы общего и среднего профессионального образования, а также высшего и начального профессионального образования.

Бюджетные расходы в области образования в удельном плане в России являются достаточно высокими и составляют порядка 4,5% от всех расходов федерального бюджета. Эта цифра близка к аналогичным расходам в странах ЕС. К сожалению, в абсолютном выражении расходы на образование высокими назвать нельзя. Если пересчитать расходы всех уровней бюджетов в России, то в 2004 г. в области высшего профессионального образования ВПО эти расходы составляли 855 долл. на студента (74 млрд. руб. - расходы бюджетов всех уровней и 3002301 бюджетных студентов). Этот же показатель в Странах Северной Европы

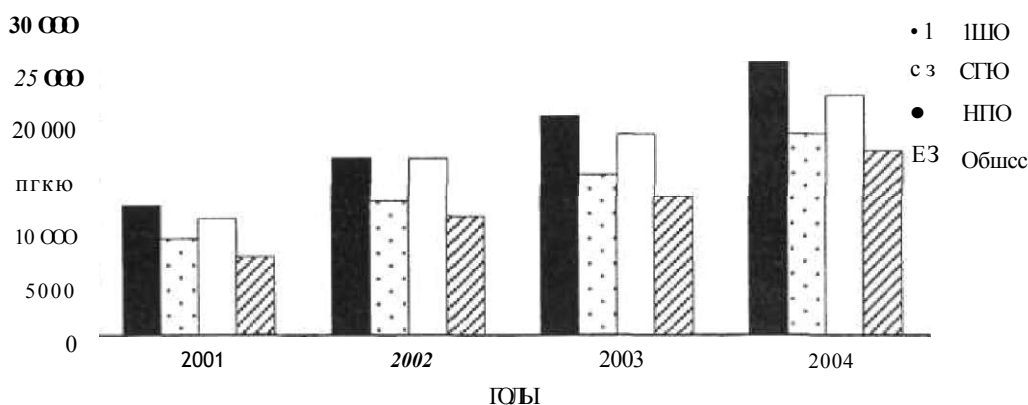


Рис. 4. Душевая бюджетная обеспеченность уровней образования из консолидированного бюджета Российской Федерации в среднем по стране за 2001-2004 гг.

имеет следующие значения: Швеция - более 12 тыс. долл., Дания и Норвегия - около 8 тыс. долл. [Гуртов, 2003].

В России валовой внутренний продукт в 2004 г. составил 2902 долл. США на душу населения [Национальные счета... 2005] в пересчете по рыночному курсу. Расходы на образование составляют около 12,7% в консолидированном бюджете Российской Федерации и 3,5% от ВВП [Финансы России, 2004]. Поскольку ВВП, производимый на душу населения в России, в 15 раз ниже, чем в странах с развитой рыночной экономикой [Международные сопоставления... 2005], то и средства, расходуемые на одного учащегося и (или) студента, также в 15-20 раз ниже, чем в этих странах.

Интересна еще одна особенность финансирования образования, которая присутствует в экономически развитых странах и почти полностью отсутствует в России. Кроме четких различий в душевых расходах между уровнями образования, не меньшая дифференциация установлена в ассигнованиях в разрезе одного образовательного уровня в зависимости от специальности. Подготовка студентов технической направленности в странах ОБСБ «в разы» превышает стоимость обучения гуманитариев [БийсаИоп а1 а 01апсе, 2006].

Начиная с 2002 г., сферой образования с максимальной душевой обеспеченностью становится начальное профессиональное образование. Ежегодное опережение НПО по отношению к ВПО составляет порядка 15%. Для целей дальнейшего анализа было произведено группирование всей совокупности данных по душевой бюджетной обеспеченности высшего профессионального образования в расчете на одного студента за 2001-2004 гг. на территории всех 89 субъектов следующим образом. Были выделены регионы со средним уровнем бюджетной обеспеченности: 90-110%, ниже (выше) среднего уровня: 80-90% (110-150%), значительно ниже (выше): 70-80% (150 - 200%), существенно ниже (выше): 60-70% (более 200%) от среднего уровня. Результаты показали, что несмотря на абсолютные изменения сумм финансирования ВПО, существует относительная стабильность распределения между условно выделенными группами во временном интервале 2001-2004 гг.

Более обеспеченные, но гораздо менее многочисленные регионы оказались распределены по следующим группам.

Значения среднедушевого уровня «выше среднего: ПО-150%» имели от 8 (в 2002 г.) до 11 (в 2001, 2003 и 2004 гг.) регионов. Стабильно в этой группе представлены: Приморский край, Архангельская область, Республика Тыва, Хабаровский край, г. Санкт-Петербург, Мурманская область.

Значительно выше среднего уровня (150-200%) имеют обеспеченность от 3 (Томская, Магаданская, Камчатская области в 2001 г.) до 4 субъектов в 2004 г. (появился г. Москва).

В группе «существенно выше среднего» (среднедушевая обеспеченность составляет более 200% от российского уровня) на протяжении всего периода времени находится Республика Саха (Якутия).

Как показало проведенное распределение, диспропорции финансирования очень велики. Во время как присутствуют субъекты с финансированием выше среднего уровня в 2 раза, есть и такие (и их каждый год не так уж и мало), где финансирование меньше среднего в 1,8 раза. Необходимо отметить, что ежегодное количество хорошо обеспеченных (т.е. превышающих средний уровень) субъектов Российской Федерации значительно меньше, чем тех регионов, которые получают финансирование ниже среднего.

Таким образом, диспропорции финансирования высшего профессионального образования на территории нашей страны велики. Положения Конституции о предоставлении равных возможностей, нормы Бюджетного кодекса о единстве бюджетной системы и других основополагающих документов в области образования не находят своего отражения в действительности [Калугина, 2000; Финансы России, 2004].

Сфера образования является «трудоемким производством», как большинство отраслей, производящих услуги. Главная составляющая образовательного процесса - труд педагогов. Именно поэтому в структуре затрат в разрезе предметных статей расходов наблюдается преобладание доли заработной платы с начислениями (предметные статьи 110100 и 110200). В системе ВПО эта цифра составляет порядка 56% (в общем образовании - более 70%). В динамике для высшего образования эта цифра значительно снизилась: в 2000 г. доля заработной платы и начислений составляла 64%.

Другие виды расходов распределились следующим образом: около 7% составляет оплата коммунальных услуг (предметная статья 110700), 27% - субсидии, субвенции и текущие трансфер-

ты (130300), из них 90% - это стипендии; капитальные расходы (240300) - 4%. Необходимо отметить, что по сравнению с 2000 г. доля всех указанных расходов снизилась на 2-4%. Вместе с тем в 2004 г. стали финансироваться те предметные статьи, которых не было в 2000 г. В частности, речь идет о статье 110330 «Продукты питания», 110350 «Прочие расходные материалы и предметы снабжения», 240310 «Капитальный ремонт жилого фонда».

Таким образом, денежные средства в соответствии с бюджетной классификацией расходов выделяются, в первую очередь, на такие статьи, как заработная плата, стипендии (пособия) учащимся. Статьи расходов, связанные с обеспечением учебного процесса, материально-техническим снабжением, остаются, как правило, недофинансированными, т.е. на сегодняшний день из государственного бюджета поддерживается работа персонала, но состояние учебной базы постепенно приходит в упадок, что, несомненно, отражается на качестве образования. В связи с этим необходимо констатировать недостаточность выделяемых средств на общее финансирование рассматриваемых социально значимых и гарантированных государством услуг, а также значительную узость финансируемых видов расходов. Полноценный учебный процесс предполагает расходы по всем направлениям своей деятельности.

В представленном материале предпринята попытка рассмотреть финансирование высшего профессионального образования из всех уровней бюджетов с точки зрения количественной обеспеченности студентов в разрезе 89 субъектов Российской Федерации. Как показал проведенный анализ, неравномерность распределения денежных средств федерального бюджета по территории страны велика и в части душевой дифференциации входит в противоречие с действующим законодательством. В связи с этим необходимо приводить в соответствие существующий механизм финансирования образования и установленные нормы федеральных законов.

Государство уже заявило о том, что в ходе проводимой модернизации образования, рассматриваемого как приоритетная отрасль национальной экономики, будет последовательно наращиваться его финансовая поддержка до необходимой потребности [Концепция модернизации... 2001;

Национальная доктрина... 2000]. В противном случае недостатки современного механизма бюджетного финансирования, включая его организацию и институциональное оформление, не позволят системе образования подняться на новый качественный уровень для обеспечения потребностей экономики.

Библиографический список

1. Высшее образование в России. Аналитический доклад. Москва, 2004. (Шр://№№.§1a2уcBeу.ги/йеГаий.Мт).
2. Гуртов В. А. Финансирование системы образования // Рынок труда и рынок образовательных услуг в Республике Карелия: Сб. научных статей. Петрозаводск: ПетрГУ, 2003. С. 18-23.
3. Калугина Т. А. Новые информационные технологии в сфере образования: методологические проблемы разработки и внедрения / Под ред. Г. В. Дыльнова. Саратов, 2000.
4. Конституция Российской Федерации 1993 г. (М1р://№№№.рог1а1и8.тГ о/га8-81а1а№).
5. Концепция модернизации российского образования на период до 2010 года. Распоряжение Правительства РФ от 29 декабря 2001 г. № 1756-р (М1р://соипег. сот.гиЛор/сгаз.Мт).
6. Международные сопоставления валового внутреннего продукта за 1999-2000 и 2002 годы: Стат. сб. М.: Росстат, 2005.
7. Национальная доктрина образования в Российской Федерации. Постановление Правительства РФ от 4 октября 2000 г. № 751 (М1р://№№№.Би(1§elx{"ra /ййГее).
8. Национальные счета России в 1997-2004 годах: Стат. сб. М.: Росстат, 2005.
9. Приоритетные направления развития образовательной системы Российской Федерации. Одобрены на заседании Правительства Российской Федерации 9 декабря 2004 г. (протокол № 47, раздел I) (М1р://и»». топ.до V. га/ ейи-ро И Ис/рпогИу).
10. Федеральный закон «Об образовании» от 10 июля 1992 г. № 3266-1 с изменениями на 22 августа 2004 г.) // Образование в документах. Межведомственный информационный бюллетень. 2005. № 1. С. 32-92.
11. Федеральный закон «О федеральном бюджете на 2006 год» от 26 декабря 2005 г. № 189-ФЗ (Ййр://»»». Ьий§elГ.ги).
12. Финансы России. 2004: Стат. сб. М.: Росстат, 2004.
13. Чекмарев В. Образование должно быть в ведении единого министерства. 2005. (Ы1р://»»».орес.ги).
14. Ейисайоп а! а 01апсе. ОЕСБ 1пй1салогз 2006. ОЕСБ, 2006.