

ФИНАНСИРОВАНИЕ общего среднего образования в России



Елена Савицкая,
профессор кафедры экономической теории
Государственного университета —
Высшей школы экономики,
кандидат экономических наук

Исследование финансовых потоков, поступающих из разных источников в сферу образования на различных его уровнях, подготовлено в рамках научного проекта «Мониторинг экономики образования», который представляет собой комплексную систему сбора, анализа, обобщения и представления данных об экономике образования. Проект осуществляется по заказу Министерства образования и науки РФ и Рособразования Государственным университетом — Высшей школой экономики совместно с Федеральной службой государственной статистики (Росстат), Главным межрегиональным центром Росстата, Фондом «Общественное мнение» и Аналитическим центром Юрия Левады.

Оbjectами мониторинга экономики образования стали:

- семьи, имеющие в своём составе детей в возрасте от четырёх до двадцати трёх лет, посещающих детские дошкольные учреждения, обучающихся в школах, учреждениях начального, среднего и высшего профессионального образования, а также посещающих учреждения дополнительного образования;
- семьи, имеющие взрослых членов, посещающих учреждения дополнительного образования;
- воспитатели, учителя, преподаватели образовательных учреждений всех уровней образования;
- руководители учреждений начального, среднего и высшего профессионального образования;

- работодатели — руководители предприятий и организаций.

Бюджетное финансирование образования

Несмотря на бурное развитие рынка образовательных услуг, основным источником финансирования системы образования в России по-прежнему остаются средства бюджетов всех уровней. Бюджетное финансирование осуществляется за счёт денежных средств всех уровней бюджетной системы с использованием механизма межбюджетного перераспределения.

Образовательные учреждения по своим организационно-правовым формам могут быть государственными, муниципальными, негосударственными (частными, учреждениями общественных и религиозных организаций (объединений)). С точки зрения источников финансирования государственные и муниципальные образовательные учреждения могут быть объединены в одну группу, поскольку их финансирование базируется на единстве консолидированного бюджета страны, включающего как государственные, так и муниципальные бюджеты.

Доля негосударственных образовательных учреждений составляла в системе общего образования 0,8% в 1995/96 учебном году и 1,2% в 2006/07 учебном году. Сегодня в них учатся лишь 0,5% российских школьников¹. В системе среднего профессионального образования (СПО) в 2006/07 учебном году насчитывалось 216 негосударственных образовательных учреждений (их доля составила 7,6%). Сегодня в них учатся 5% студентов системы СПО. Среди высших учебных заведений удельный вес негосударственных вузов был равен 39,5% в 2006/07 учебном году. В них получают высшее образование 16% студентов. Таким образом, негосударственные образовательные учреждения получили ощутимое распространение только в системе высшего образования.

В соответствии с Бюджетным кодексом РФ осуществлять финансирование образовательных учреждений можно только из бюджета того уровня, к которому относится учредитель соответствующего учебного заведения. Общеобразовательные школы в подавляющем большинстве находятся в ведении муниципальных образований, а также в ведении субъектов РФ и соответственно финансируются из их бюджетов и местных бюджетов. Роль федерального бюджета как источника денежных средств для этих уровней образования близка

¹ Здесь и далее рассчитано на основе данных статистического ежегодника «Образование в Российской Федерации». М.: ГУ — ВШЭ, 2006, 2007.

к нулю. Например, в 2006 г. за счёт федерального бюджета финансировалось 1,5% и 0,6% всех расходов государства на дошкольное и общее образование соответственно. Причём, основным источником финансирования образовательных учреждений этих ступеней были и остаются местные бюджеты.

Большинство государственных учреждений высшего профессионального образования находится в ведении федеральных органов власти, поэтому они финансируются в основном из средств федерального бюджета — 93,3% и 95,2% всех бюджетных расходов на ВПО в 2004 г. и 2006 г. соответственно.

В 2005 г. претерпела изменение функциональная классификация расходов бюджетов Российской Федерации. В результате в отчёте об исполнении консолидированного бюджета за 2005 г. была сформирована новая структура расходов бюджета на образование. Прежняя классификация расходов теперь дополнена следующими подразделами:

- 0707 «Молодёжная политика и оздоровление детей» (расходы по организации оздоровительной кампании детей и подростков и молодёжной политике);
- 0708 «Прикладные научные исследования в области образования» (расходы на руководство и управление государственными учреждениями, осуществляющими прикладные исследования и экспериментальные разработки, относящиеся к образованию, а также предоставление грантов и субсидий для поддержки указанных разработок, выделяемых научно-исследовательским институтам, академиям, университетам).

Отметим, что до 2005 г. расходы, связанные с организацией мероприятий по проведению летней оздоровительной кампании, финансировались по разделу «Социальная политика»; проведение прикладных научных исследований в области образования проходило по разделу «Фундаментальные

исследования и содействие научно-техническому прогрессу»; ассигнования на руководство и управление в сфере образования включались в раздел «Государственное управление и местное самоуправление», а расходы на обучение студентов за рубежом — в раздел «Международная деятельность».

В 1995—2000 гг. темпы роста государственных ассигнований были примерно одинаковыми для всех уровней образовательной системы. Однако с 2001 г. преимущественное положение получает высшее образование. В 2006 г. (по сравнению с 2001 г.) расходы государства в системе высшего профессионального образования увеличились в фактических ценах в пять раз, на общее образование — в 3,3 раза.

Структура расходов на образование

В результате изменений в функциональной классификации расходов бюджетов страны и ускоренных темпов роста финансирования высшего образования изменилась и структура расходов на образование из средств консолидированного бюджета РФ по статьям функциональной классификации. Если в 2003—2004 гг. доля ассигнований на общее образование составляла около 50%, а доля ассигнований на высшее образование — около 13%, то в 2005 г. эти доли составили соответственно 45% и 16%. Почти втрое меньше средств, чем на высшее образование, идёт в систему начального и среднего профессионального образования (соответственно 5% и 5,5%). В общей сумме государственных расходов на образование затраты на переподготовку и повышение квалификации составляют менее 1%, на организацию оздоровительной кампании детей и подростков и проведение молодёжной политики — около 2%.

В 2006 г. на обучение одного школьника государством выделялось около 32,3 тыс. рублей. Расходы государства на одного студента, обучающегося на бюджетной основе, составили в высших учебных заведениях 56,8 тыс. рублей. Однако в сопоставимых ценах сдвиги не столь значительны. В 2006 г. по сравнению с 2000 г. удельные расходы бюджета на общее образование увеличились в 2,4 раза, в системе высшего образования они возросли в 2,6 раза.

В номинальном денежном выражении объём финансирования образования из бюджетов всех уровней в 2006 г. составил 1036,4 млрд руб. и увеличился в фактических ценах по сравнению, например, с 2000 г. в 4,8 раз. Рост бюджетных расходов на поддержание и развитие образования нельзя не приветствовать как положительный фактор: даже в сопоставимых ценах эти расходы за период с 2000 по 2005 гг. возросли на 69,7%.

Важным индикатором масштабов бюджетного финансирования образовательной системы является показатель доли расходов на образование в общих расходах консолидированного бюджета РФ. Этот показатель демонстрирует не только относительные размеры государственного финансирования образования, но и ограниченность возможностей государства. За рассматриваемый период доля расходов на образование в общих расходах консолидированного бюджета страны была наиболее высокой в 1997 г. — 13,4%. Дефолт 1998 г. привёл к урезанию социальных расходов, в том числе и на образование. После значительного сокращения в 1998—2000 гг. удельный вес расходов на образование в консолидированном бюджете РФ, начиная с 2001 г., получил тенденцию к росту: если в 2000 г. значение этого показателя равнялось 11%, то в 2002—2003 г. — уже 12%, а в 2006 г. — 12,4%. Тем не менее, данный показатель всё ещё не вышел на уровень 1990 г., когда расходы на образование составляли 14,8% в общих расходах консолидированного бюджета РФ.

Такая динамика позволяет сформулировать гипотезу о том, что бюджетные расходы на образование (не только в абсолютном, но и в относительном выражении), а также внимание правительства к сфере образования растут в периоды макроэкономической стабилизации.

Ещё один важный индикатор уровня обеспеченности финансовыми ресурсами

образовательных учреждений — соотношение государственных ассигнований на образование с валовым внутренним продуктом страны. В России в последнее десятилетие неустойчива динамика этого показателя. Максимальное значение доли бюджетных расходов на образование в структуре ВВП было отмечено в 1997 г. (4,8%), затем она снижалась вплоть до минимального значения в 2000 г. (2,9%). В 2006 г. удельный вес расходов на образование в ВВП составил 3,9%. В 90-х годах колебания доли расходов на образование в валовом внутреннем продукте в целом были более сильными, чем колебания доли расходов на образование в консолидированном бюджете РФ. Это связано, в частности, с тем, что в 1995–2000 гг. рост (падение) доли расходов консолидированного бюджета в структуре ВВП совпадал с ростом (падением) доли расходов на образование в структуре расходов консолидированного бюджета. В 2001–2006 гг. наблюдается другая ситуация: доля расходов консолидированного бюджета в ВВП меняется менее стабильно и фактически не имеет чётко выраженного тренда, в то время как в консолидированном бюджете расходы на образование приобретают всё больший вес.

Можно констатировать, что реальные расходы государства на образование зависят от величины реального ВВП, от доли государственных расходов в ВВП и от доли расходов на образование в расходах государства. На основе этого можно сделать следующие выводы. В конечном счёте повышение расходов государства на образование зависит от экономического роста страны. Увеличение реального ВВП — при сохранении доли всех структурных расходов на прежнем уровне — позволит повысить и бюджетные, и социальные, и непосредственно образовательные расходы в абсолютном выражении.

Однако чтобы поднять долю расходов на образование в ВВП, необходимо увеличить либо долю расходов государства в ВВП, либо долю расходов на социально-культурные мероприятия в консолидированном бюджете, ли-

бо непосредственно увеличить расходы на образование (например, повысив заработную плату учителям). Чтобы сегодня иметь уровень государственных расходов в системе образования, как в 1997 г. (4,8% ВВП), правительство должно тратить на нужды образовательной сферы почти 18% консолидированного бюджета РФ. При этом нельзя забывать, что сегодня и многие другие социально-экономические сферы, такие как жилищно-коммунальное хозяйство или здравоохранение, испытывают не менее острую нехватку денежных средств. Следовательно, перераспределение средств внутри расходов на социально-культурные мероприятия или внутри государственных расходов в целом оказывается весьма затруднительным.

Таким образом, возрастание роли государственного финансирования российского образования сталкивается с жёсткими бюджетными ограничениями. Аналогичная ситуация характерна и для стран ОЭСР. Это означает, что недостаточность бюджетных средств связана не только с относительной бедностью России: скорее всего, здесь просматривается некая общая для разных стран тенденция к трансформации модели финансирования образования в направлении его совместного финансирования со стороны государства, населения, коммерческих предприятий, спонсоров и благотворительных организаций.

Правительства стран ОЭСР требуют от университетов «целевого» использования бюджетных средств, направляемых на образование. Так, в Финляндии практикуется стратегическое финансирование, при котором приоритетными в получении финансовой поддержки считаются проекты, соответствующие интересам Министерства образования. Это заставляет вузы, с одной стороны, конкурировать между собой за бюджетные средства, например, проявляя большую активность в сфере научных разработок, а с другой стороны, всё более активно использовать внебюджетные источники финансирования для обеспечения своих нужд.

Общей тенденцией, которую отмечают эксперты, является повсеместный переход к платному обучению или хотя бы обсуждение перспектив введения или повышения оплаты за обучение.

Расходы населения на образование

В Советском Союзе учебные заведения всех уровней были государственными, а получение как общего, так и профессионального образования финансировалось, в основном, из союзного, республиканского или местного бюджета. Несмотря на определённые минусы государственной образовательной системы в бывшем Советском Союзе, нельзя не признать, что она обеспечивала широкую доступность и высокий уровень образования. По мнению зарубежных экспертов, успехи в области образования были одним из завоеваний социализма. Уровень образованности населения был выше, чем в других странах с сопоставимым уровнем экономического развития. К началу переходного периода грамотность взрослого населения была практически сплошной; посещаемость учебных заведений всех ступеней была очень высока. Все школьники и студенты были обеспечены учебниками. Кроме того, студентам, успешно сдающим экзамены, выплачивалась стипендия. Преподаватели высших учебных заведений относились к высокодоходной группе населения страны.

После распада Советского Союза в 90-е годы XX века в России начался глубокий экономический кризис. Резкое сокращение объёма валового внутреннего продукта, бедность, жёсткие бюджетные ограничения, с которыми столкнулись предприятия, сокращение государственных расходов на социальные нужды оказали негативное воздействие на российскую систему образования. Материально-техническая база многих учебных заведений пришла в упадок, нормой стали неформальные взносы родителей на содержание образовательных учреждений, частные уроки учителей с учениками и даже откровенная коррупция. И в средней школе, и в высших учебных заведениях понизились требования как к обязательному посещению занятий, так и к знаниям учащихся. Начали распадаться научные школы и элиты.

В результате кризиса системы государственного финансирования и развития рыночных отношений стало невозможным оплачивать образовательные услуги, оказываемые государственными вузами, только за счёт бюджетных средств. Федеральные законы РФ «Об образовании» и «О высшем и послевузовском профессиональном образовании» создали правовую основу для дополнительного приёма студентов по договорам с оплатой стоимости обучения сверх финансируемых за счёт средств федерального бюджета государственных заданий (контрольных цифр) и для перехода на многоканальную систему финансирования высшего профессионального образования в нашей стране.

Именно поэтому в последнее десятилетие наблюдался стремительный рост привлечения образовательными учреждениями денежных средств населения. Наиболее ярко эта тенденция проявилась в сфере высшего и среднего профессионального образования. С 1995/96 по 2006/07 учебные годы доля студентов высших учебных заведений, обучавшихся на бюджетной основе, в общей численности студентов сократилась более чем в два раза (с 87% в 1995/96 учебном году до 40,9% в 2006/07 учебном году). В то же время удельный вес лиц, получающих высшее образование на платной основе, возрос с 13 до 59,1%. Эта тенденция сохранится и в ближайшем будущем. В 2006 г. уже 64,6% студентов были приняты в вузы на платной основе. Причём численность коммерческих студентов в государственных и муниципальных вузах увеличилась более существенно, чем в негосударственных, соответственно в 13 и в 8 раз.

Попробуем определить совокупные расходы населения в сфере образования и проанализировать их структуру на основе результатов репрезентативных социологических опросов, проведённых Фондом «Общественное мнение» в рамках проекта «Мониторинг экономики образования». Для этого мы используем оценки затрат

средней российской семьи по уровням образования, полученные в двух обследованиях (2003/04 и 2005/06 учебные годы), а также данные государственной статистики о численности учащихся на разных уровнях образовательной системы (табл. 1).

Таблица 1

**Численность учащихся по уровням образования
(тысяч человек)**

Уровень образования	2003/04 уч. год	2005/06 уч. год	Прирост (проценты)
Дошкольное образование	4321,3	4530,4	+4,8%
Общее образование	17798	15631	-12,2%
Начальное профессиональное образование	1649	1509	-8,5%
Среднее профессиональное образование,	2612,1	2590,7	-0,8%
в т. ч. обучавшихся:			
• на бюджетной основе	1622,1	1605	-1,1%
• с полным возмещением затрат	990	985,7	-0,4%
Высшее профессиональное образование,	6455,7	7064,6	+9,4%
в т. ч. обучавшихся:			
• на бюджетной основе	2973,9	3002,5	+1%
• с полным возмещением затрат	3481,8	4062,1	+16,7%

За рассматриваемый период увеличилась численность воспитанников и студентов высших учебных заведений (на 9,4%): это обстоятельство объясняется, в первую очередь, демографическим фактором (две последние демографические волны). Кроме того, рост числа студентов высших учебных заведений обусловлен и социальными факторами: традиционная для нашей страны престижность высшего образования и попытка избежать службы в армии. Сокращение количества школьников на 12,2% вызвано, безусловно, демографической причиной (демографическая яма).

Проведённые нами расчёты показали, что в 2005/06 учебном году российские домохозяйства вложили в образование своих

детей 383 млрд руб. (табл. 2). Из них 24,85 млрд руб. — это расходы на дополнительное образование. Они составляют незначительную долю в структуре совокупных затрат населения на образовательные цели, потому что лишь небольшое количество детей в возрасте от 4 до 22 лет посещают какие-либо секции, кружки или курсы (посещение подготовительных курсов при вузах и ссузах мы не включали в раздел «Дополнительное образование детей», а рассчитывалось отдельно и включалось в расходы на получение высшего и среднего профессионального образования соответственно). В 2005/06 учебном году музыке, танцам или изобразительному искусству учились 3,9% детей соответствующего возраста, иностранным языкам — 1,8%, вождению автомобиля — 0,7%, компьютерной грамотности — 0,7%, домоводству, кройке и шитью — 0,2%, в спортивных секциях занимались 3,2% детей.

Остальные 358,15 млрд руб. — это расходы на общее и профессиональное образование. Причём самыми высокими, естественно, оказываются затраты на получение высшего профессионального образования — они составляют 196,2 млрд руб. Особенно велика доля расходов на обучение в вузе на платной основе — 143,8 млрд рублей.

Также велики расходы семей в системе общего образования. Они составляют 92,2 млрд руб., т.е. 25,7% от совокупных затрат населения на общее и профессиональное образование. Однако — в отличие от высшего образования — большой объём расходов здесь обусловлен не значительной платой за обучение, а количеством детей, посещающих общеобразовательные школы. Тем не менее, снижение в последний период времени численности школьников обусловило лишь незначительный прирост совокупных затрат населения на цели общего образования детей по сравнению с 2003/04 учебным годом — на 3,2%.

В 2003/04 учебном году совокупные расходы населения на цели образования составляли 295,2 млрд руб.,

а в 2005/06 учебном году они составили уже 383 млрд руб. (табл. 2), т.е. за два года выросли в фактических ценах почти на 30 процентов. При этом номинальные расходы увеличились на всех уровнях образовательной системы, хотя и в разной степени.

Таблица 2

Совокупные расходы домохозяйств на цели образования по уровням образования (в фактических ценах)²

Уровень образования	2003/04 уч. год (млрд руб.)	2005/06 уч. год (млрд руб.)	Прирост (проценты)
ВСЕГО	295,2	383	29,7%
Дошкольное образование	21,2	33,3	57,1%
Общее образование	103	106,3	3,2%
Начальное профессиональное образование	7	7,85	12,1%
Среднее профессиональное образование	28	33,3	18,9%
Высшее профессиональное образование	136	202,2	48,7%

Подчеркнём, что только часть совокупных расходов населения на цели образования поступает непосредственно в образовательные учреждения. В структуре расходов семей на любом уровне образования можно выделить три типа денежных потоков, которые существенно различаются с точки зрения их эффективности для самой системы образования. К эффективным для образовательной системы затратам домохозяйств относятся денежные средства, поступающие в учебные заведения и способствующие улучшению организации учебного процесса, а также обязательные сопутствующие расходы. Условно мы называем их «белыми» затратами.

Это, в первую очередь, денежные ресурсы, аккумулирующиеся на счетах учебных заведений (например, официальная плата за обучение). Оптимальность использования внебюджетных средств зависит от качества менеджмента конкретного образовательного учреждения.

² Совокупные расходы в 2003/04 учебном году были рассчитаны Николаем Арефьевым (ГУ — ВШЭ), совокупные расходы в 2005/06 учебном году — автором.

Но в любом случае эти деньги попадают в образовательные учреждения и расходуются на учебный процесс. Следующая группа эффективных затрат семей — это денежные средства, остающиеся «за счетами» учебных заведений и не отражающиеся в их отчётах, но используемые на их уставные цели под контролем учащихся или родителей (например, сбор денег на ремонт или охрану образовательного учреждения). В качестве эффективных затрат населения, попадающих в сферу образования, мы рассматриваем и официальную плату за дополнительное образование детей и взрослых. Хотя музыкальные и спортивные школы, курсы компьютерной грамотности не входят в систему образования в её узком смысле, они играют важную роль в развитии человеческого капитала страны и являются компонентом образования, рассматриваемого в более широком смысле.

К «белым» затратам относятся и сопутствующие расходы. Это необходимые в процессе обучения затраты на покупку учебников, компьютерных программ, канцелярских товаров, транспортные расходы, оплата экскурсий и походов, организованных в рамках образовательного учреждения, расходы на съём частного жилья для иногородних студентов. Эти денежные средства не поступают непосредственно в учебные заведения, но они необходимы для эффективного функционирования образовательного процесса.

К неэффективным для образовательной системы расходам домохозяйств относятся денежные средства, не попадающие на счета учебных заведений и не используемые на их нужды, а «оседающие» в карманах частных лиц. Условно мы называем их «серыми» затратами: это — взятки и подарки за особое отношение к ребёнку, за повышение оценки, за зачисление в учебное заведение, а также плата другим людям за подготовку курсовых и дипломных работ. К «серым» затратам относится и оплата услуг репетиторов, которая часто становится замаскированной

Таблица 3

**Структура расходов домохозяйств
на цели образования по уровням образования: 2005/06 учебный год
(млрд руб., в фактических ценах)**

Уровень образования	Поступили в систему образования (эффективные затраты)	Поступили в частный сектор (неэффективные затраты)	Сопутствующие и другие расходы (эффективные затраты)	Суммарные расходы домохозяйств
ВСЕГО	207,8	51,9	123,3	383
Дошкольное образование	24,2	6,9	2,2	33,3
Общее образование	34,4	18,8	53,1	106,3
Начальное профессиональное образование	4,55	0,6	2,7	7,85
Среднее профессиональное образование	19,6	1,5	12,2	33,3
Высшее профессиональное образование	125	24,1	53,1	202,2

Классификация совокупных расходов домохозяйств на цели образования важна для определения соотношения бюджетных и внебюджетных средств как источников финансирования образовательных учреждений. С этой точки зрения особый интерес представляет пропорция между расходами на образование из средств консолидированного бюджета РФ и расходами населения, поступившими в образовательные учреждения, а не всеми расходами семей, затраченными на цели образования.

формой коррупции. Эти денежные потоки формируют в рамках образовательной системы «размытую» сферу псевдообразования и нездоровую психологическую среду в учебных заведениях, вносят серьёзные помехи в интерпретацию «знаков» образования на рынке труда. В качестве неэффективных затрат населения, не попадающих в сферу образования, мы также рассматриваем взятки и подарки в процессе получения дополнительного образования детьми и взрослыми.

В 2005/06 учебном году в структуре совокупных расходов домохозяйств на цели образования неэффективные («серые») затраты, поступающие в частный сектор образования, составили 13,6%, а сопутствующие и другие расходы — 32,2 процентов. Реальная доля сопутствующих затрат, по всей вероятности, окажется ниже, так как в этот раздел мы включили ещё и другие (неклассифицированные) расходы домохозяйств на цели образования. Такого рода затраты существуют на каждом уровне образования и иногда оказываются вполне значимыми. Доля денежных средств населения, поступающих в образовательные учреждения, составила в 2005/06 учебном году 54,2% (табл. 3).

Соотношение государственных и частных средств, поступающих в учебные заведения, существенно различается на разных уровнях образования. Доля государства остаётся весьма значительной и достаточно стабильной в системе общего образования (93,3%).

Таким образом, данные, полученные в процессе мониторинга экономики образования, позволяют оценить величину расходов домохозяйств и с их помощью досчитать объём денежных средств, поступающих в российские образовательные учреждения. Совокупные затраты на образование из рассмотренных здесь источников финансирования в 2005/06 учебном году составили 1419,4 млрд рублей. Они включают в себя бюджетные средства и суммарные расходы домохозяйств на цели образования (поступившие в систему образования, сопутствующие расходы, а также неэффективные расходы) и составляют 5,3% ВВП страны в 2006 г. Денежные средства государства и населения, поступившие непосредственно в систему образования, оцениваются в 1244,2 млрд руб. и составляют в том же году 4,6% валового внутреннего продукта. **НО**