

Анализ объемов финансирования отечественного общего образования в свете выполнения требований инаугурационных указов Президента Российской Федерации

© 2017 Иванова Валентина Николаевна
доктор экономических наук, профессор, ректор
Московский государственный университет технологий и управления
имени К.Г. Разумовского (Первый казачий университет)
109004, г. Москва, ул. Земляной вал, д. 73

© 2017 Оздарбиев Рамзан Гусайнович
начальник отдела мониторинга и анализа
Управления оценки качества общего образования
Федеральная служба по надзору в сфере образования и науки
Российской Федерации (Рособрнадзор)
127994, г. Москва, ул. Садовая-Сухаревская, д. 16, К-51, ГСП-4

© 2017 Таточенко Ирина Михайловна
кандидат технических наук, доцент
Московский государственный университет технологий и управления
имени К.Г. Разумовского (Первый казачий университет)
109004, г. Москва, ул. Земляной вал, д. 73
E-mail: oet2004@ya.ru, a.fem@yandex.ru

Анализируются объемы финансирования системы общего образования в России. Показывается, что выделяемое бюджетное финансирование обеспечивает около 94 % реальных потребностей общего образования. Ситуация осложняется тем, что около 10 % выделяемых средств расходуются, не доходя до общеобразовательных школ. Предлагается решение выявленной проблемы, основанное на системе контроля за распределением бюджетных средств, активизации школ в оказании дополнительных образовательных услуг, а также на временном привлечении субсидий из федерального бюджета. Представленные меры позволят выполнить требования инаугурационных указов Президента Российской Федерации относительно размеров зарплаты педагогических работников общего образования.

Ключевые слова: финансирование общего образования, зарплата педагогических работников, инаугурационные указы.

В ходе своей пресс-конференции 14 декабря 2017 г. В.В. Путин оценил успехи выполнения инаугурационных президентских (так называемых майских) указов как “удовлетворительные”. Тем не менее Президент РФ выразил уверенность, что в 2018 г. работа по их выполнению будет доведена до логического завершения, а все установленные в 2012 г. показатели относительно зарплат работников бюджетной сферы, в том числе и педагогических работников общего образования, будут достигнуты. В связи с этим представляется актуальным анализ соответствия существующих объемов финансирования общего образования масштабу решаемой задачи.

Произведем оценку реальных потребностей системы общего образования в финансировании, исходя из необходимости выполнения тре-

бований “майских указов”. Выплата педагогическим работникам зарплаты на уровне средней по экономике требует ежемесячного финансирования в объеме Φ_1 (без учета начислений на зарплату):

$$\Phi_1 = Z_{\text{пед}} \cdot N_{\text{пед}} = Z_{\text{средн}} \cdot N_{\text{пед}}, \quad (1)$$

где $Z_{\text{пед}}$, $Z_{\text{средн}}$ - зарплата педагогических работников и средняя по экономике;

$N_{\text{пед}}$ - численность педагогических работников.

В работе¹ были получены основные количественные соотношения, характеризующие современную систему отечественного общего образования. В частности, было установлено, что педагогические работники составляют 0,608 от общей численности занятых в системе, а их зарплата в 1,168 раза выше, чем у работников прочих категорий. С учетом этого для выплат зар-

платы всем работникам потребуется ежемесячно объем средств Φ_2 :

$$\begin{aligned}\Phi_2 &= \Phi_1 \cdot (1 + 0,856 \cdot 0,392 / 0,608) = \\ &= 1,552 \cdot \Phi_1 = 1,552 \cdot Z_{\text{средн}} \cdot N_{\text{пед}}.\end{aligned}\quad (2)$$

Очевидно, выплаты персоналу не исчерпывают всех финансовых потребностей общего образования. Примерную структуру расходов общеобразовательных школ (см. рисунок) приво-

Реальная потребность в финансировании будет несколько выше, поскольку в (3) не учитываются расходы на обеспечение функционирования органов управления общим образованием. Исследованиями установлено, что доля управленческих расходов крайне незначительно варьирует по различным отраслям экономики, практически не зависит от общей численности

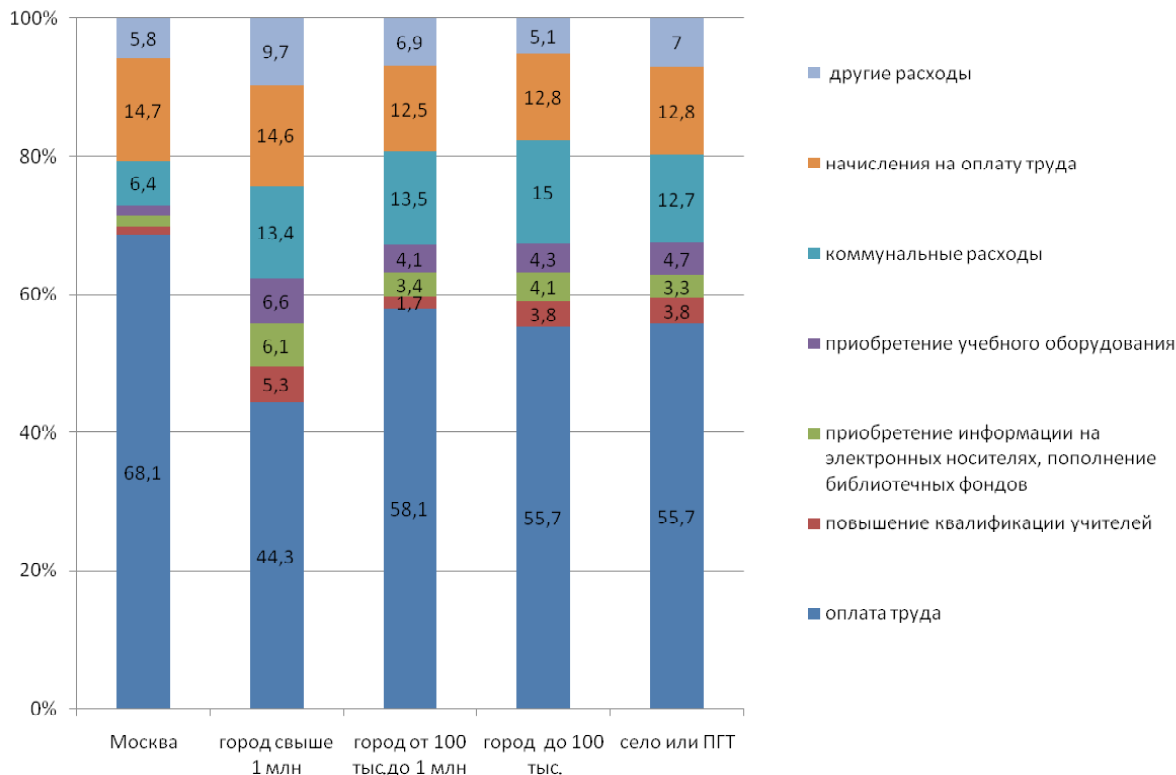


Рис. Структура расходов общеобразовательных школ (по данным НИУ ВШЭ)

дит НИУ ВШЭ в материалах мониторинга экономики образования². На их основе может быть вычислено среднее по РФ значение доли расходов на оплату труда персоналу (табл. 1).

Расчеты подтверждают, что образование является исключительно трудоемкой отраслью, в которой затраты на оплату труда работников составляют почти 70 % от общей суммы расходов. Также можно видеть, что на практике начисления на зарплату составляют не 28 %, а 23,5 %, по всей вероятности, это каким-то образом связано с значительной долей учителей пенсионного возраста, работающих в школах (возможно, на них не производятся отчисления в пенсионный фонд). С учетом того, что выплаты персоналу составляют в среднем 55,8 % расходов общеобразовательных учреждений, их полная величина Φ_3 в месяц составит:

$$\begin{aligned}\Phi_3 &= \Phi_2 / 0,558 = 1,792 \cdot \Phi_2 = \\ &= 2,781 \cdot Z_{\text{средн}} \cdot N_{\text{пед}}.\end{aligned}\quad (3)$$

занятых и размеров фонда оплаты труда, составляя при этом 18-19 % в условно чистой продукции. Данное соотношение сохраняет стабильность во времени - оно выполнялось как в бытность СССР, так и в нынешней России³. Заметим, что в (3) управленческие расходы учтены частично - на уровне первичного звена, т.е. средних общеобразовательных школ (СОШ). Примем в первом приближении, что управленческие расходы между управляющей надстройкой и первичным звеном распределены в пропорции 33/67. Данное предположение представляется вполне реалистичным с учетом того, что число общеобразовательных организаций превышает 43 тыс.⁴, соответственно, их управленческий штат в лице директоров и их заместителей составит не менее 150 тыс., что существенно больше численности управленцев на всех прочих уровнях системы. Соответственно, оценка (3) должна быть увеличена на 6 %, что в пересчете на год дает потребность в финансировании $\Phi_{\text{полн}}$:

Таблица 1. Затраты на оплату труда в структуре расходов общеобразовательных учреждений

№ п/п	Населенные пункты	Численность населения, млн чел.	Весовой коэффициент, отн. ед.	Доля затрат на оплату труда в общих расходах учреждения, %	Доля на численный на оплату труда в общих расходах учреждения, %	Отношение численней к размеру оплаты, %	Суммарная доля затрат на оплату труда с учетом отчислений, %
1	Москва	12,380	0,084	68,1	14,7	21,6	82,8
2	Города с населением свыше 1 млн чел.	20,752	0,141	44,3	14,6	33,0	58,9
3	Города с населением от 100 тыс. до 1 млн чел.	42,516	0,291	58,1	12,5	21,5	70,6
4	Города с населением до 100 тыс. чел.	33,383	0,227	55,7	12,8	23,0	68,5
5	Сельские поселения и поселки городского типа	37,773	0,257	55,7	12,8	23,0	68,5
6	Итого	146,804	1,000	55,8	13,1	23,9	68,9

$$\Phi_{\text{полн}} = 12 \cdot 1,06 \cdot \Phi_3 = 2,781 \cdot Z_{\text{средн}} \cdot N_{\text{пед}} = 35,374 \cdot Z_{\text{средн}} \cdot N_{\text{пед}} \quad (4)$$

Расчеты по (4) дают следующие значения оценки потребности общего образования в финансировании (табл. 2, стр. 1-5).

Представляет интерес, насколько реальные объемы финансирования отвечают вычисленным оценкам. В обновленных базах данных Росстата информация об объемах финансирования сферы образования отсутствует, необходимые сведения могут быть получены из статистических сборников НИУ ВШЭ “Индикаторы образования”, включающих раздел “Финансирование образования”, последний сборник выпущен в 2017 г.⁵ и содержит данные за 2015 г. (табл. 2, стр. 6-11). Можно видеть, что около 80 % финансирования системы образования обеспечивается за счет региональных бюджетов, около 20 % - за счет федерального, а доли прочих источников пренебрежимо малы. Доля общего образования в структуре образовательных расходов характеризуется стабильностью и составляет 44-46 %.

Сравнивая потребность общего образования в финансировании и его фактические объемы, можно видеть, что в 2014-2015 гг. имело место нарастающее недофинансирование, но при этом имел место рост соотношения показателей $Z_{\text{пед}}$ и $Z_{\text{средн}}$ (стр. 3), что на первый взгляд парадоксально. Объясняется ситуация достаточно просто - в октябре 2015 г. постановлением Правительства РФ в 2015 г. были внесены изменения в методику расчета средней зарплаты по экономике⁶. Согласно оценкам экспертного сообщества данная мера привела к уменьшению величины показателя $Z_{\text{средн}}$ на 12,5 %. Таким образом, выполнение в 2015 г. требований “майских указов” в части оплаты труда педагогов общего образования обеспечено не соответствующей финансовой поддержкой, но достаточно откровенной “игрой с цифрами”.

Альтернативная оценка достаточности финансирования может быть получена на основании анализа объемов средств, находящихся в распоряжении общеобразовательных организаций, соответствующие данные публикует НИУ ВШЭ⁷. Потребность общеобразовательных учреждений в финансировании может быть оценена по (4), данная величина будет на 6 % меньше показателя стр. 5 табл. 2, учитывающего в дополнение к потребностям школ еще и управленческие расходы на муниципальном и региональном уровнях. Результаты вычислений представлены в табл. 3 (стр. 18).

Из табличных материалов видно, что основной источник финансирования общеобразователь-

Таблица 2. Оценка потребностей системы общего образования в финансировании и его фактические объемы (2013-2015 гг.)

№ п/п	Показатели	2013	2014	2015
1	Средняя зарплата по экономике РФ, тыс. руб./ 7есс.	29,960	32,611	30,694
2	Средняя зарплата педагогических работников общего образования, тыс. руб./ 7есс.	29,038	31,535	32,638
3	Отношение показателей строк 2 и 1, %	96,9	96,7	106,3
4	Численность педагогических работников общего образования, тыс. чел.	1235,5	1286,5	1292,4
5	<i>Потребность общего образования в финансировании, млрд руб.</i>	<i>1269,1</i>	<i>1435,1</i>	<i>1492,1</i>
6	Доля образовательных расходов в ВВП, %	4,4	4,3	4,3
7	Затраты на образование - консолидированный бюджет РФ, государственных и небюджетных фондов, млрд руб.	2888,8	3037,3	3034,6
8	Федеральный бюджет, млрд руб.	672,3	638,3	610,6
9	Консолидированные бюджеты субъектов РФ, млрд руб.	2333,8	2474,3	2472,5
10	Отношение показателей стр. 9 и 7, отн. ед.	0,808	0,815	0,814
11	<i>В том числе расходы на общее образование, млрд руб.</i>	<i>1329,2</i>	<i>1414,7</i>	<i>1405,9</i>
12	Отношение показателей стр. 6 и 5, отн. ед.	1,047	0,986	0,942

Таблица 3. Сведения об объемах финансовых средств, находящихся в распоряжении государственных и муниципальных общеобразовательных организаций (2013-2015 гг.)

№ п/п	Показатели	2013	2014	2015
1	Объем средств, млрд руб.	1076,080	1175,218	1205,958
2	<i>В том числе бюджетные средства, млрд руб.</i>	<i>1049,493</i>	<i>1141,247</i>	<i>1164,221</i>
3	То же самое, доля от целого, %	97,5	97,1	96,5
4	Федерального бюджета, млрд руб.	41,481	17,889	9,678
5	То же самое, доля от целого, %	3,9	1,5	0,8
6	Бюджетов субъектов РФ, млрд руб.	838,174	908,097	943,588
7	То же самое, доля от целого, %	77,9	77,3	78,2
8	Местных бюджетов, млрд руб.	169,838	215,263	210,955
9	То же самое, доля от целого, %	15,8	18,3	17,5
10	Средства организаций, млрд руб.	4,105	4,620	4,455
11	То же самое, доля от целого, %	0,4	0,4	0,4
12	Средства населения, млрд руб.	21,143	27,469	35,446
13	То же самое, доля от целого, %	2,0	2,3	2,9
14	Небюджетные фонды, млрд руб.	1,333	1,873	1,832
15	То же самое, доля от целого, %	0,1	0,2	0,2
16	Иностранные источники, млрд руб.	0,006	0,009	0,004
17	То же самое, доля от целого, %	0,0	0,0	0,0
18	<i>Расчетная потребность общеобразовательных учреждений в финансировании, млрд руб.</i>	<i>1197,264</i>	<i>1353,868</i>	<i>1407,642</i>
19	Отношение показателей стр. 18 и 2, отн. ед.	0,877	0,843	0,827

ных организаций - государственные бюджеты различных уровней, доля самостоятельно зарабатываемых или привлекаемых организациями средств не превышает 3,5 % от целого. В 2013-2015 гг. выделяемых объемов бюджетных средств хватало на удовлетворение лишь 88-83 % реальных потребностей школ (стр. 19), в то время как аналогичный показатель по системе общего образования в целом составлял 104-94 % (табл. 2, стр. 12). Вполне допустимо предположение, что более 10 % выделяемых средств банально не доходит до школ. Увеличение объемов бюджетного финансирования на 9-10 % для устойчивого выполнения требований "майских указов" в сложившейся экономической ситуации представля-

ется малореалистичным - речь в данном случае идет о суммах порядка 100-120 млрд руб. в год. Вместе с тем задача обеспечения педагогов достойной зарплатой должна быть выполнена к 2018 г. реально, а не "на бумаге". Целесообразным представляется применение следующего комплексного подхода.

1. Поскольку в регионах система общего образования финансируется из средств местных бюджетов, необходим четкий контроль правительств субъектов Федерации за распределением направляемых в систему общего образования средств с целью доведения их до первичного звена, т.е. СОШ. Так, если реальные финансовые возможности обеспечивают 94-95 % реальной

потребности системы, то в соответствующей пропорции должны удовлетворяться и потребности общеобразовательных учреждений.

2. Общеобразовательным учреждениям необходимо активизировать работу по оказанию дополнительных образовательных услуг населению, увеличив их объем в 1,5-2 раза, что снизит дефицит финансирования на 2-3 %.

3. Недостающий объем финансирования (около 3 %, или порядка 40 млрд руб.) придется восполнить за счет субсидий из федерального бюджета, распределяемых между нуждающимися в них регионами на основе открытой конкурсной процедуры, учитывающей динамику показателей в выполнении требований инаугурационных указов Президента РФ. От механизма субсидирования можно будет отказаться по мере развития системы дополнительных образовательных услуг в СОШ (при существующих темпах роста на это потребуется около 4 лет).

¹ Иванова В.Н., Оздарбиев Р.Г., Таточенко И.М. Анализ учета профессиональных характеристик учи-

телей общеобразовательных учреждений в модели формирования зарплат “Базовый оклад плюс” // Экономические науки. 2017. □ 8 (153). С. 39-47.

² Структура расходов общеобразовательных учреждений. НИУ ВШЭ - Мониторинг экономики образования. URL: https://memo.hse.ru/ind_w08_3_08.

³ Хруцкий В.Е., Хруцкий Р.В. Бюджетирование управленческих расходов. Электронная версия профессионального издания “Справочник экономиста”. 2006. □ 5. URL: https://www.profiz.ru/se/5_2006/1091.

⁴ Иванова В.Н., Оздарбиев Р.Г., Таточенко И.М. Указ. соч.

⁵ Индикаторы образования. 2017 : стат. сб. / Н.В. Бондаренко [и др.]. Москва, 2017. 320 с.

⁶ Постановление Правительства Российской Федерации от 14 сент. 2015 г. □ 973 “О совершенствовании статистического учета в связи с включением в официальную статистическую информацию показателя среднемесячной начисленной заработной платы наемных работников в организациях, у индивидуальных предпринимателей и физических лиц (среднемесячного дохода от трудовой деятельности)”.

⁷ Индикаторы образования...

Поступила в редакцию 15.12.2017 г.