



В. А. Гуртов, С.В. Сигова

ДУШЕВАЯ ОБЕСПЕЧЕННОСТЬ В СФЕРЕ БЮДЖЕТНОГО ФИНАНСИРОВАНИЯ ВЫСШЕГО ПРОФЕССИОНАЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ В СУБЪЕКТАХ РФ¹

Аннотация

Объемы государственного бюджетного финансирования сферы высшего профессионального образования ежегодно возрастают. Однако, несмотря на это, а также на увеличение значимости ВПО для социально-экономического развития страны, федеральное законодательство идет вразрез с существующей практикой реализации конституционных гарантий в области образования.

Государство не выполняет своих обязательств в вопросе финансирования контингента бюджетных студентов и обеспечения равенства прав и возможностей каждого гражданина, вне зависимости от места проживания, на образование. Данный факт подтверждается диспропорциями душевой обеспеченности студентов. Существующая дифференциация удельных расходов (в расчете на одного бюджетного студента) не поддается объяснению ни с точки зрения действующего законодательства, ни с точки зрения традиционных статистических методов исследования и зарубежной практики.

Введение

Современные условия развития мировой экономики («экономики, основанной на знаниях») привели к тому, что государства, стремящиеся к повышению своего благосостояния, вынуждены уделять повышенное внимание системе образования. Россия, несмотря на утраченные позиции в этой сфере (в связи с продолжительным кризисом), в настоящее время предпринимает попытки активного реформирования данной социально значимой сферы.

¹ Авторы статьи выражают благодарность за подготовку и обработку статистического материала сотруднику Центра бюджетного мониторинга С.В. Кейер.



Одним из наиболее актуальных вопросов является финансирование образования с точки зрения достаточности финансовых ресурсов, их эффективного использования и получения конечного результата, удовлетворяющего общество.

В указанных направлениях постоянно проводятся активные исследования [1-6]. Несмотря на глубину проводимых научных разработок, многие вопросы остаются невыясненными. Федеральное законодательство идет вразрез с имеющейся практикой осуществления конституционных гарантий в области образования. В связи с этим в представленной статье изучаются тенденции и практический опыт современного финансирования высшего профессионального образования на базе:

- определения контингента студентов высшего профессионального образования (ВПО), подпадающего под государственные гарантии бюджетного финансирования;
- выявления существующих диспропорций бюджетных расходов на 1 студента ВПО в разрезе субъектов РФ.

Последнее десятилетие характеризуется появлением новых ориентиров в ряде развитых стран. Их стремится перенять и Россия. Речь идет об «инновационной экономике», «экономике, основанной на знаниях». Для реализации поставленных целей в нашем государстве существуют определенные предпосылки. В частности, для РФ характерна убежденность населения в высокой ценности высшего образования. Достаточно указать на результаты опроса Фонда общественного мнения (ФОМ), опубликованного в 2004 г. Среди охваченных опросом родителей детей в возрасте от 13 до 20 лет две трети (63%), с той или иной степенью уверенности, ответили, что хотели бы дать своему ребенку высшее образование [7].

В последние годы в РФ наблюдается тенденция роста числа желающих получить высшее образование. Это можно расценивать как положительный факт. 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.

В настоящее время на динамику контингента в системе ВПО основное влияние будет оказывать демографическая ситуация в России. В ближайшие 5 лет произойдет общее демографическое сжатие, в 2008 году число выпускников 11 классов школ сократится в полтора раза. На рисунке 1 показана динамика числа родившихся детей, а также выпуска из 9-х и 11-ых классов для РФ.

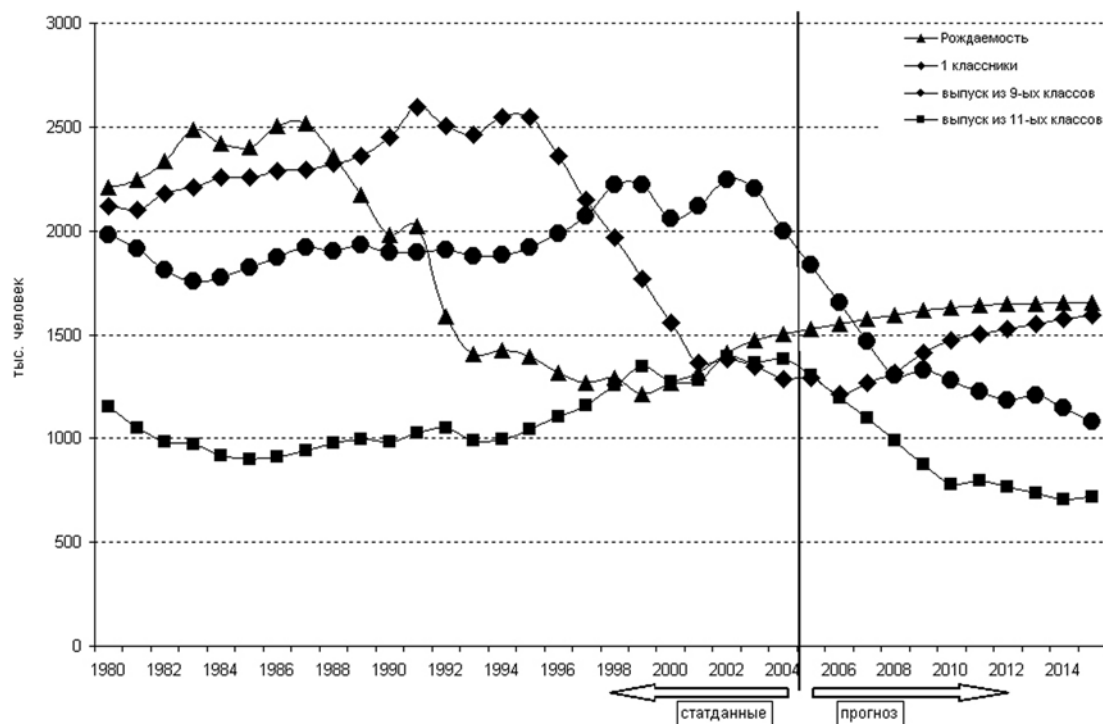
В связи с усложнением демографической ситуации будут меняться фактические условия, определяющие конкурсный прием в вузы. Является вероятным возникновение «борьбы за абитуриентов» на фоне объективного сокращения числа последних.

1. Анализ региональных диспропорций бюджетного финансирования высшего профессионального образования

1.1. Какой контингент студентов важен для выполнения государственных гарантий финансирования системы ВПО?



Рис. 1 **Динамика рождаемости и контингента школьников РФ 1-х классов, выпуска из 9-х и 11-х классов**

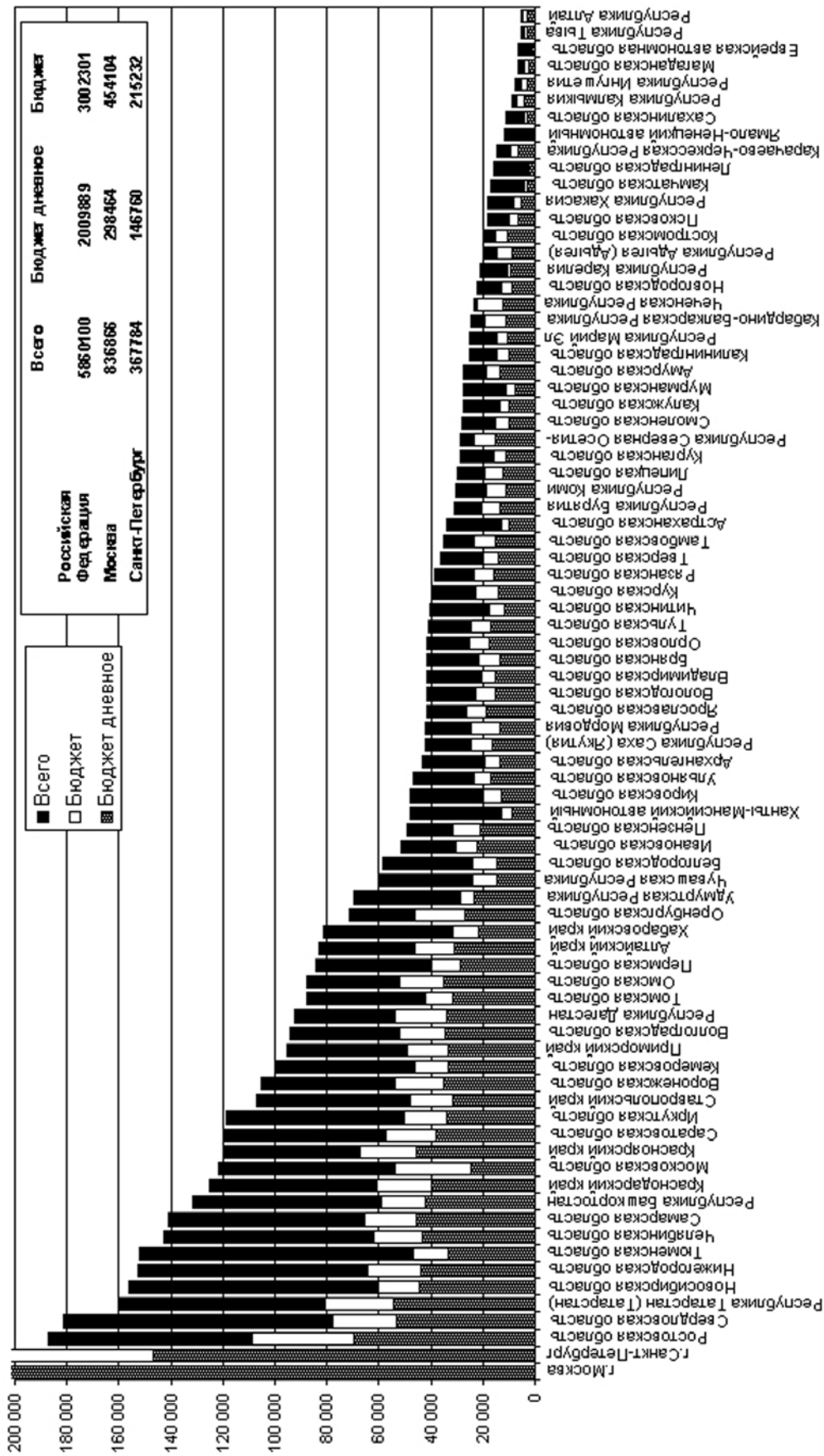


Российская Федерация обладает значительной площадью территории, большим количеством входящих в нее субъектов с абсолютно разным потенциалом и неравномерным социально-экономическим развитием. В связи с этим представляется закономерным факт неравномерного распределения численности высших учебных заведений и количества студентов по территории страны.

Максимальное количество студентов наблюдается образовательных мегаполисах федерального значения. В Москве сосредоточено 14,3% от общего количества студентов в РФ (в том числе 15,1% от общего количества бюджетных студентов); в Санкт-Петербурге – 6,3% всех студентов РФ (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). На рисунке 2 показано распределение числа студентов в государственных вузах в 2004 году по регионам России.

Из анализа данных рисунка 2 следует, что в государственных вузах регионов сложились разные пропорции сочетания бюджетных и «внебюджетных» студентов. В частности, в среднем по РФ количество бюджетных студентов составляет 51% от общего числа; в Москве – 54%, в Санкт-Петербурге – 59%, в Республике Алтай – 86%, в Республиках Тыва и Ингушетия – по 76%. Обратная картина наблюдается

Рис. 2
Распределение контингента студентов в государственных вузах РФ по регионам в 2004 году





в субъектах, где незначительна общая численность студентов системы ВПО – в Магаданской области, Республике Тыва, Республике Алтай.

Необходимо отметить, что из данных всех последующих рисунков исключены такие субъекты Федерации, как Агинский-Бурятский автономный округ, Коми-Пермяцкий АО, Ненецкий АО и Эвенкийский АО. Указанные автономные округа имеют низкие фактические значения в связи с малочисленностью населения в них и неразвитостью по объективным причинам системы ВПО. Кроме того, из дальнейшего анализа исключены еще два субъекта Федерации: Московская и Ленинградская области. С точки зрения авторов, в подобного рода исследованиях целесообразно анализировать города, обладающие особым статусом – Москву и Санкт-Петербург, совместно с их областями – Московской и Ленинградской, поскольку в остальных субъектах Федерации анализ сети ВПО включает столицу субъекта и его территорию.

Для возможности проведения сравнительного анализа необходимо использовать значения удельного контингента студентов в расчете на 10 тыс. населения. В таблице 1 приведены рассчитанные таким образом значения контингента студентов в зависимости от того, какие характеристики требуется оценить.

Табл. 1 **Динамика контингента студентов системы ВПО РФ в расчете на 10 тыс. населения**

Наименование Вида контингента	2001г.	2002г.	2003г.	2004г.	2005г.	Значение
Контингент студентов государственных и негосударственных вузов по всем формам обучения	372	406	443	475	483	Показывает уровень образования населения в трудоспособном возрасте в регионе и в стране (показатель конкурентоспособности)
Контингент студентов государственных и негосударственных вузов по дневной форме обучения	184	195	207	217	221	Показывает давление на рынок труда вновь пришедших выпускников образовательных учреждений ВПО
Контингент бюджетных студентов государственных вузов по всем формам обучения (дневное, вечернее, заочное)	195	199	207	210	208	Показывает количество студентов, получающих высшее образование за счет средств федерального бюджета
Приведенный контингент бюджетных студентов государственных вузов, используемый для формирования сметы	158	161	164	167	167	Свидетельствует о выполнении государственных гарантий финансирования высшего образования 170 студентов на 10 тыс. населения)
Приведенный контингент бюджетных студентов государственных вузов, используемый для госаккредитации вузов	139	141	145	147	147	Указывает предельные цифры приема для ОУ ВПО на период действия аккредитации



Контингент можно рассматривать как сумму количества студентов по всем формам обучения в государственных и негосударственных вузах. Это значение составляет в 2005 году 483 студента по России на 10 тыс. населения. Максимальный показатель будет составлять 800-850 студентов в вузах в Томской области, Москве и Санкт-Петербурге. Значение показателя меньше 200 студентов в Республиках Тыва и Ингушетия. Таким образом, рассчитанный контингент демонстрирует уровень образования населения в трудоспособном возрасте в регионе и в стране, является показателем конкурентоспособности региона с точки зрения качества трудовых ресурсов

Контингент студентов государственных и негосударственных вузов по дневной форме обучения в 2005 году – 221 студент по России на 10 тыс. населения. Данная цифра обнаруживает давление на рынок труда вновь пришедших выпускников образовательных учреждений ВПО, а также важна для анализа социальных отсрочек от службы в вооруженных силах.

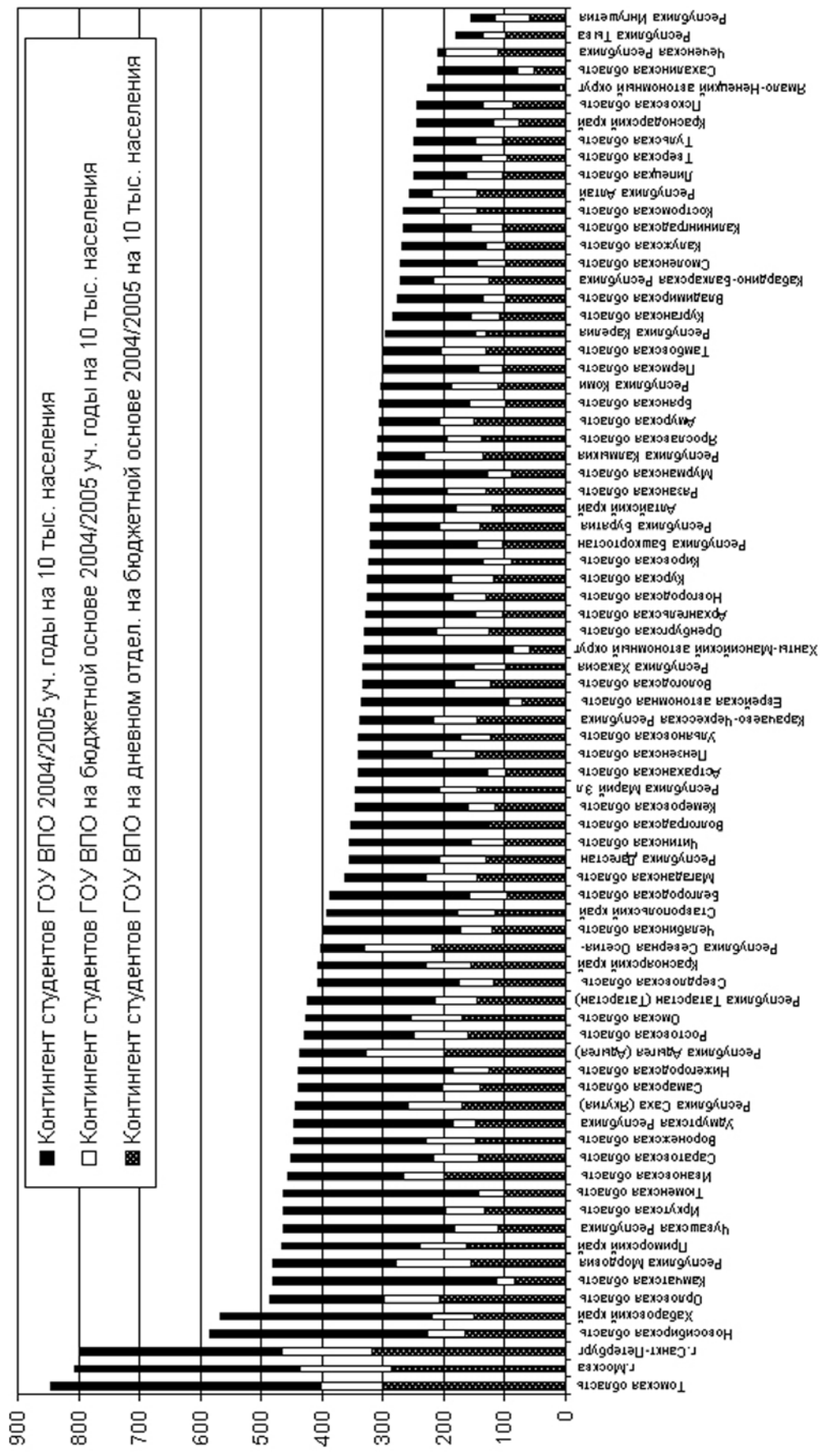
В силу значимости сферы высшего профессионального образования в Законе РФ «Об образовании» была закреплена норма государственного финансирования – 170 бюджетных студентов ВПО на 10 тыс. населения. Норма закона достаточно емкая и не конкретизирует, каких именно бюджетных студентов (по каким формам обучения) государство обязалось финансировать.

Контингент бюджетных студентов государственных вузов по всем формам обучения (дневное, вечернее, заочное) составил 210 студентов по России на 10 тыс. населения в 2004 году и 208 студентов в 2005 году. Этот показатель определяет количество студентов, получающих высшее образование за счет средств федерального бюджета. По показателю «контингент студентов ГОУ ВПО на бюджетной основе на 10 тыс. населения» также лидируют города Санкт-Петербург и Москва, а также Томская область (400 – 470 студентов). Самые низкие значения (80 – 120 «бюджетных» студентов на 10 тыс. населения) в Сахалинской области, в Краснодарском крае, Астраханской области (рис. 3).

Необходимо отметить, что именно цифрой 208 человек на 10 тыс. населения оперируют властные структуры, говоря о том, что государство на сегодняшний день «перевыполняет» взятые на себя обязательства в части финансирования бюджетных мест в высшем профессиональном образовании.

В обычно приводимом анализе по контингенту бюджетных студентов в расчете на 10 тыс. населения используется суммирование фактического количества студентов, обучающихся по дневной, вечерней и заочной формам обучения. Однако, с точки зрения авторов, это является некорректным. Для осуществления сопоставимых финансовых оценок по бюджетной обеспеченности представляется более обоснованным использование понятия «приведенного» контингента студентов. Дело в том, что при оказании образовательных услуг вузы несут различные затраты на одного студента в зависимости от формы обучения. В связи с этим необходимо рассчитывать

Рис.3. Распределение контингента студентов в расчете на 10 тыс. населения с дифференциацией по формам обучения и источникам финансирования образовательных услуг в государственных вузах РФ по регионам в 2004 году





приведенный контингент, который позволяет суммировать расходы на всех студентов, но с учетом весовых коэффициентов.

В российской практике существует несколько вариантов расчета приведенного контингента в зависимости от поставленных задач.

1. Для целей аттестации, аккредитации вузов, при подготовке данных для определения рейтинга вузов России, специальностей и направлений Рособразованием используются следующие коэффициенты: дневное отделение – 1; вечернее отделение – 0,25 и заочное отделение – 0,1.

2. Приказом Министерства высшего и среднего специального образования СССР от 31 марта 1969 года № 239 (статус – действующий) «Об утверждении типовых штатов административно-управленческого и обслуживающего персонала высших учебных заведений ...» установлено, что «... студенты дневного обучения учитываются в физических лицах, студенты вечернего обучения – с коэффициентом 0,5 и студенты заочного обучения – с коэффициентом 0,4»².

3. Постановлением ЦК КПСС и СМ СССР от 13 марта 1987 года № 325 (статус – действующий) было установлено, что с 1988 года, что штатная численность профессорско-преподавательского состава высших учебных заведений определяется из расчета на приведенный контингент студентов, исходя из следующих соотношений: по дневной форме обучения 1:8 (в настоящее время – 1:10), по вечерней – 1:15, по заочной – 1:35³. В связи с этим соответствующие коэффициенты для приведенного контингента следующие: 1:1, 1:0,67, 1:0,29.

Рассматривая выполнение государственных гарантий по обеспечению финансирования 170 бюджетных студентов на 10 населения, необходимо иметь в виду, что в смете расходов вуза заработная плата с начислениями и стипендии составляет очень высокий процент.

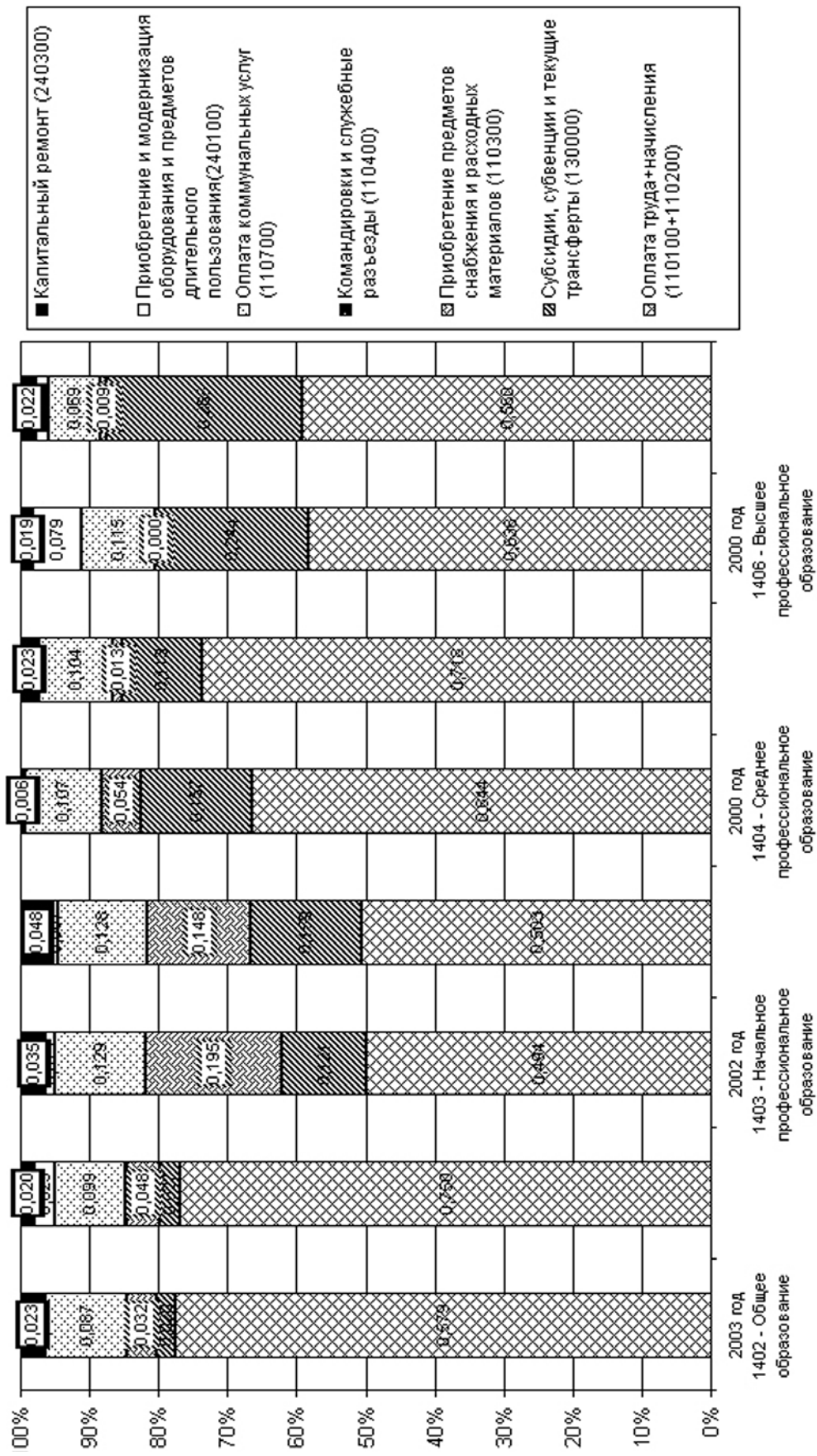
Сфера образования является «трудоемким производством», как большинство отраслей, производящих услуги. Главная составляющая образовательного процесса – труд педагогов. Именно поэтому в структуре затрат в разрезе предметных статей расходов наблюдается преобладание доли заработной платы с начислениями (предметные статьи 110100 и 110200) по всем уровням образования.

Структура финансирования образования по кодам экономической классификации расходов, представленная на рис. 4 показывает, что наибольшая доля в ней – заработная плата с начислениями и стипендии – которая достигает 85 % от общего объема финансирования. Положительная динамика указанного параметра за период 2000-2004 гг. наблюдалась по всем уровням образования, кроме общего образования, где доля заработной платы с начислениями незначительно – на 0,2% – снизилась.

² [Online] URL: <http://kodeks.karelia.ru/base>.

³ Там же.

Рис. 4
Структура финансирования по кодам экономической классификации расходов





Как следует из рисунка 4, другие виды расходов распределились следующим образом: 27% – субсидии, субвенции и текущие трансферты (130300) составляют от 11,3% в системе СПО до 26,8% в ВПО (из них 90% – это стипендии); приобретение предметов снабжения и расходных материалов (110300) – от 1,3% в СПО до 19,5% в НПО; капитальные расходы (240300) – от 0,7% в СПО до 5,5% в НПО. Таким образом, денежные средства в соответствии с бюджетной классификацией расходов выделяются, в первую очередь, на социальную поддержку педагогов и учащихся (статьи «Заработная плата», «Начисления», «Стипендии (пособия)»). Расходы, связанные с обеспечением учебного процесса, материально-техническим снабжением, остаются недофинансированными.

Поскольку в смете расходов вуза заработная плата с начислениями и стипендии составляют около 85%, то фактическое финансирование, а следовательно, и выполнение государственных гарантий по обеспечению высшего профессионального образования, определяется приведенным значением контингента студентов. В связи с отсутствием единого метода расчета этого параметра авторами были использованы все три варианта расчета приведенного контингента бюджетных студентов государственных образовательных учреждений ВПО на 10 000 населения за 2004 год. На рисунке 5 представлены диаграммы, иллюстрирующие распределение приведенного контингента бюджетных студентов ВПО по регионам России по трем возможным вариантам.

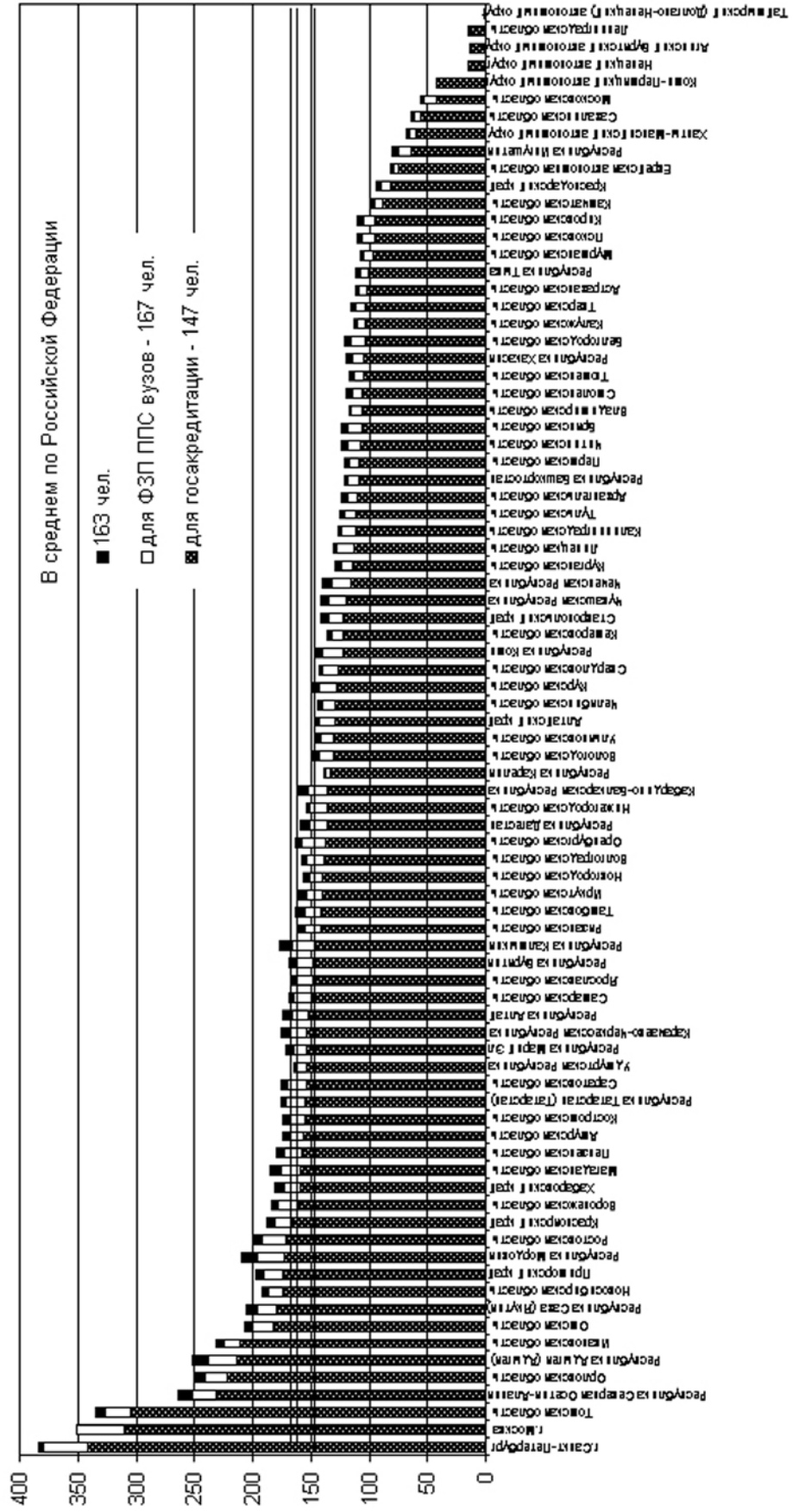
Расчеты приведенного контингента по двум вариантам (коэффициенты: 1; 0,5; 0,4; 0,1 и 1; 0,67; 0,29; 0,1), связанным с определением фонда заработной платы в вузе дают средние значения 163 и 167 студентов на 10 тыс. населения. При этом оказывается, что государственные гарантии по бюджетному финансированию ВПО в России в целом не выполняются, а в региональном разрезе обеспечиваются менее чем в половине от всего количества равноправных субъектов РФ.

Используя для расчета приведенного контингента весовые коэффициенты 1; 0,25; 0,1; 0,1, получаем среднее значение – 147 бюджетных студентов на 10 тыс. населения (цель – госаккредитация). В этом случае федеральная норма (170 бюджетных студентов на 10 тыс. населения) будет выполняться только в 13 субъектах Российской Федерации. В таких городах, как Москва, Санкт-Петербург значение указанного параметра перевыполняется в 2 раза. Низкими значениями рассматриваемого показателя характеризуются такие субъекты РФ, как Республика Башкортостан (109 чел. на 10 тыс. населения), Пермская область (108 чел. на 10 тыс.), Краснодарский край (82 чел. на 10 тыс.).

Необходимо иметь в виду, что отличие фактического количества бюджетных студентов от приведенного контингента на федеральном уровне отличается на 25%, в то время как в различных регионах это отличие может достигать до 60%.

Таким образом, несмотря на то, что законодательство не конкретизирует, каких именно студентов (по каким формам обучения)

Рис. 5
Приведенный контингент студентов бюджетных государственных образовательных учреждений ВПО на 10 000 населения за 2004 год, чел.





государство обязалось финансировать, для корректных расчетов в части реализации государственных гарантий необходимо использовать приведенный контингент, дающих сопоставимую картину территориального распределения бюджетного финансирования системы ВПО. На сегодняшний день мы можем констатировать, что независимо от выбранного варианта расчета, российское государство не выполняет законодательно установленную норму в части финансирования 170 студентов за счет средств федерального бюджета на 10 тыс. населения, как в целом по стране, так и в значительном числе субъектов федерации.

Принятая в 1993 году Конституция Российской Федерации установила, что Россия является социальным государством, политика которого направлена на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека (ст. 7 Конституции РФ). 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 [12].

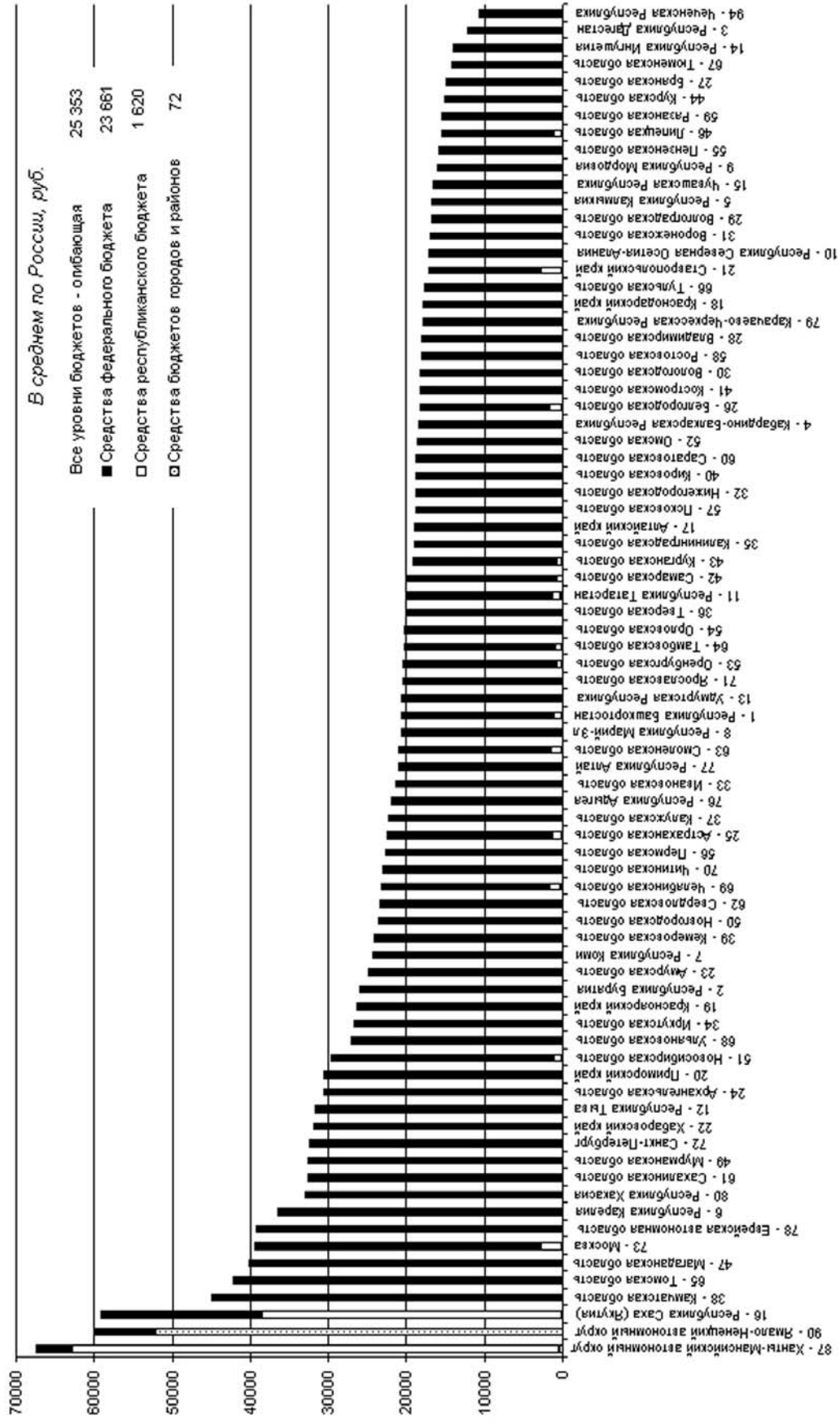
Образование относится к бюджетным услугам, которые гарантированы конституционно. Согласно ст. 43 Конституции Российской Федерации «государство гарантирует общедоступность и бесплатность общего образования, а также право каждому на конкурсной основе бесплатно получить профессиональное образование в государственном или муниципальном образовательном учреждении» [Там же].

Согласно Бюджетному кодексу, финансирование сферы ВПО должно осуществляться за счет средств федерального бюджета. На рисунке 6 представлены расходы консолидированного бюджета РФ на подготовку 1 студента в вузах в разрезе субъектов РФ по подразделу «Высшее профессиональное образование» раздела «Образование» функциональной классификации расходов из бюджетов трех уровней. В целом по РФ 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 года).

Из данных, приведенных на рисунке 6, следует, что дифференциация расходов на подготовку 1 студента между субъектами достаточно велика (расчет осуществлялся на фактическое количество студентов). При среднем значении душевых расходов на ВПО по РФ – 25 350 руб., в Камчатской области они составляет порядка 45 тыс. руб., а в Брянской области – 15 тыс. руб. Отметим, что расходы на 1 студента в большей части регионов находится на уровне «ниже среднего».

1.2. Динамика и диспропорции государственных расходов на подготовку студентов в вузах в разрезе субъектов РФ

Рис. 6. Расходы консолидированного бюджета РФ на подготовку 1 студента в вузах в разрезе субъектов РФ по подразделу «Высшее профессиональное образование» раздела «Образование» функциональной классификации расходов из бюджетов различных уровней





Несомненно, обширная география нашей страны приводит к разной стоимости оказываемых бюджетных услуг. На рисунке 7 показаны скорректированные на индекс прожиточного минимума среднедушевые расходы по статье 1406 «Высшее профессиональное образование».

Применение индекса прожиточного минимума для анализа межрегиональных различий в обеспеченности государственным финансированием в расчете на 1 студента существенным образом картину не изменили, а привели к тому, что число субъектов РФ с показателями выше среднероссийского значения стало еще меньше.

На рисунке 8 показана функция распределения расходов на высшее профессиональное образование на подготовку 1 студента в 2004 году. Для большей наглядности на графике отсечены крайние значения с расходами меньше 8000 руб. на одного студента (1 субъект Федерации) и больше 45000 руб. на одного студента (4 субъекта Федерации).

Гистограмма на рис. 8 показывает, что представленное распределение не попадает под закон нормального распределения, в связи с чем нельзя говорить о присущей частотности сосредоточения значений вокруг среднего. Среднее значение расходов на подготовку 1 студента абсолютно непоказательно, и большее количество субъектов находится на графике в интервале ниже среднего уровня. Половина всех субъектов Федерации (44 региона) получают финансирование на 1 студента от 17000 руб. до 24000 руб. (то есть, не доходя до среднего значения). Меньше 17000 руб. в 2004 году расходы на 1 студента были в 12 субъектах. Расходы выше среднероссийского значения имели место в 24 регионах.

Возвращаясь к вопросу о корректности анализа, расходы на 1 студента в разрезе субъектов за счет средств консолидированного бюджета были также рассчитаны с учетом приведенного контингента, который корректирует суммы финансирования в зависимости от количества студентов заочной и вечерней форм обучения. В результате этого среднее значение расходов на 1 студента изменилось на 21%, увеличившись с 25 353 руб. до 31 778 руб. Однако общая картина осталась прежней: расходы выше средних несут только 24 субъекта Федерации. Таким образом, использование в расчетах по определению бюджетных расходов на 1 студента приведенного контингента также не объясняет их значительной дифференциации в сфере ВПО в зависимости от места проживания.

Проведя анализ фактических расходов на 1 студента вузов в разрезе субъектов РФ за 2004 год, также представляется небезинтересным рассмотреть их динамику и сравнение средних цифр с другими образовательными уровнями.

На рисунке 9 представлена динамика расходов на 1 студента (учащегося) по уровням образования из консолидированного бюджета РФ в среднем по стране и по отдельным субъектам.

Рис. 7. Расходы консолидированного бюджета РФ на подготовку 1 студента в вузах в разрезе субъектов РФ по подразделу «Высшее профессиональное образование» раздела «Образование» функциональной классификации расходов из бюджетов различных уровней с учетом индекса прожиточного минимума в расчете на одного студента в 2004 году

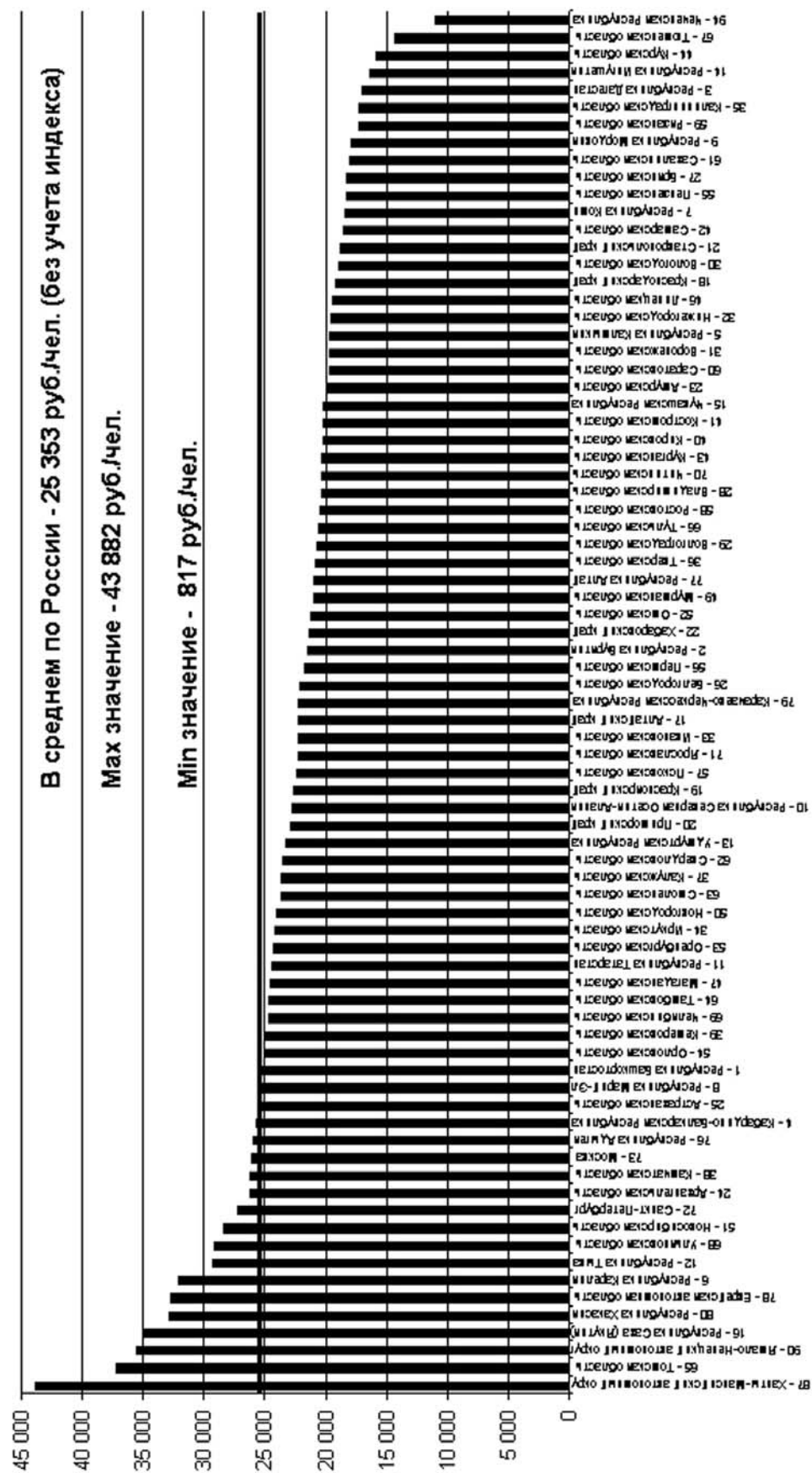


Рис. 8.
 Функция распределения расходов на высшее профессиональное образование на подготовку 1 студента в 2004 году, руб.

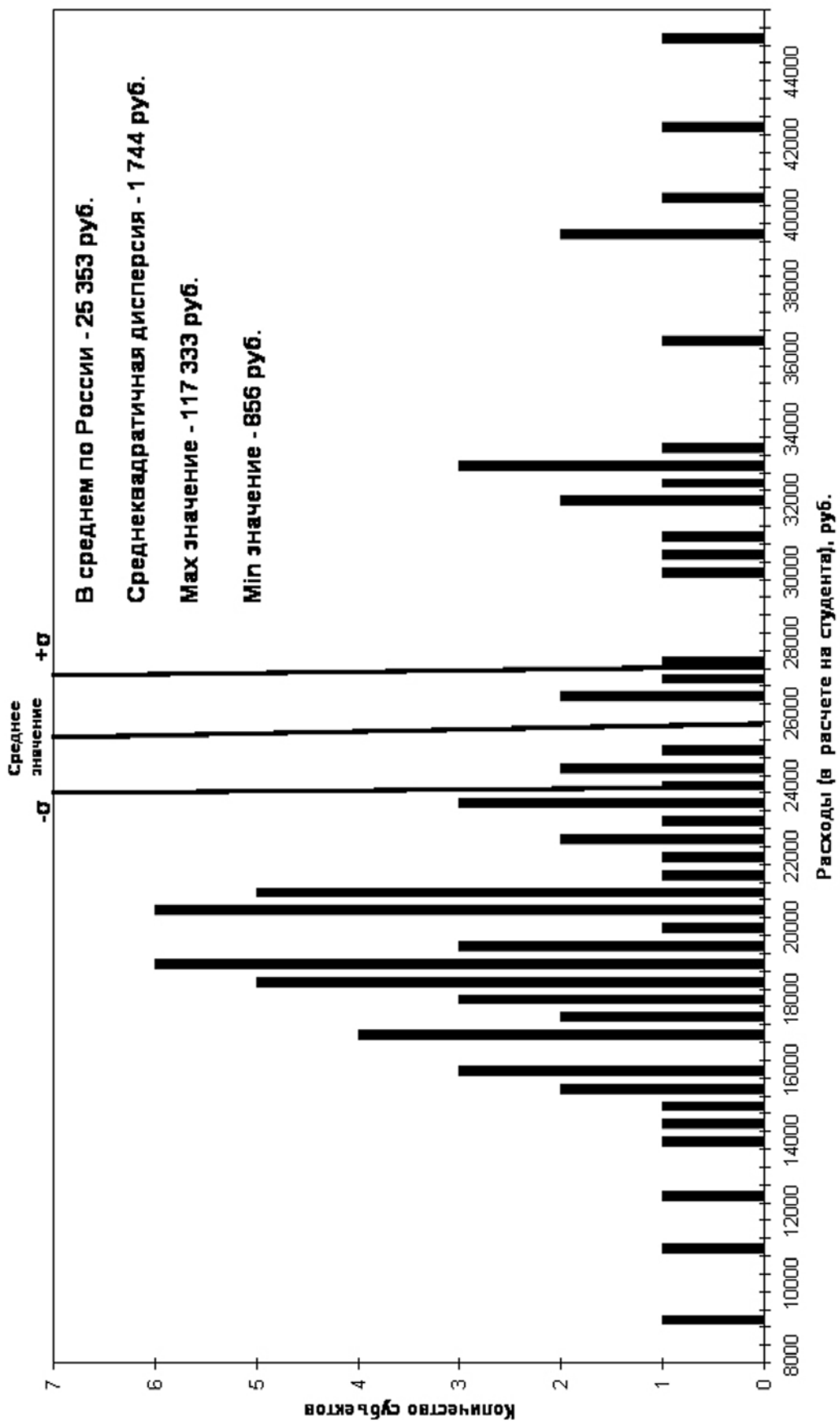
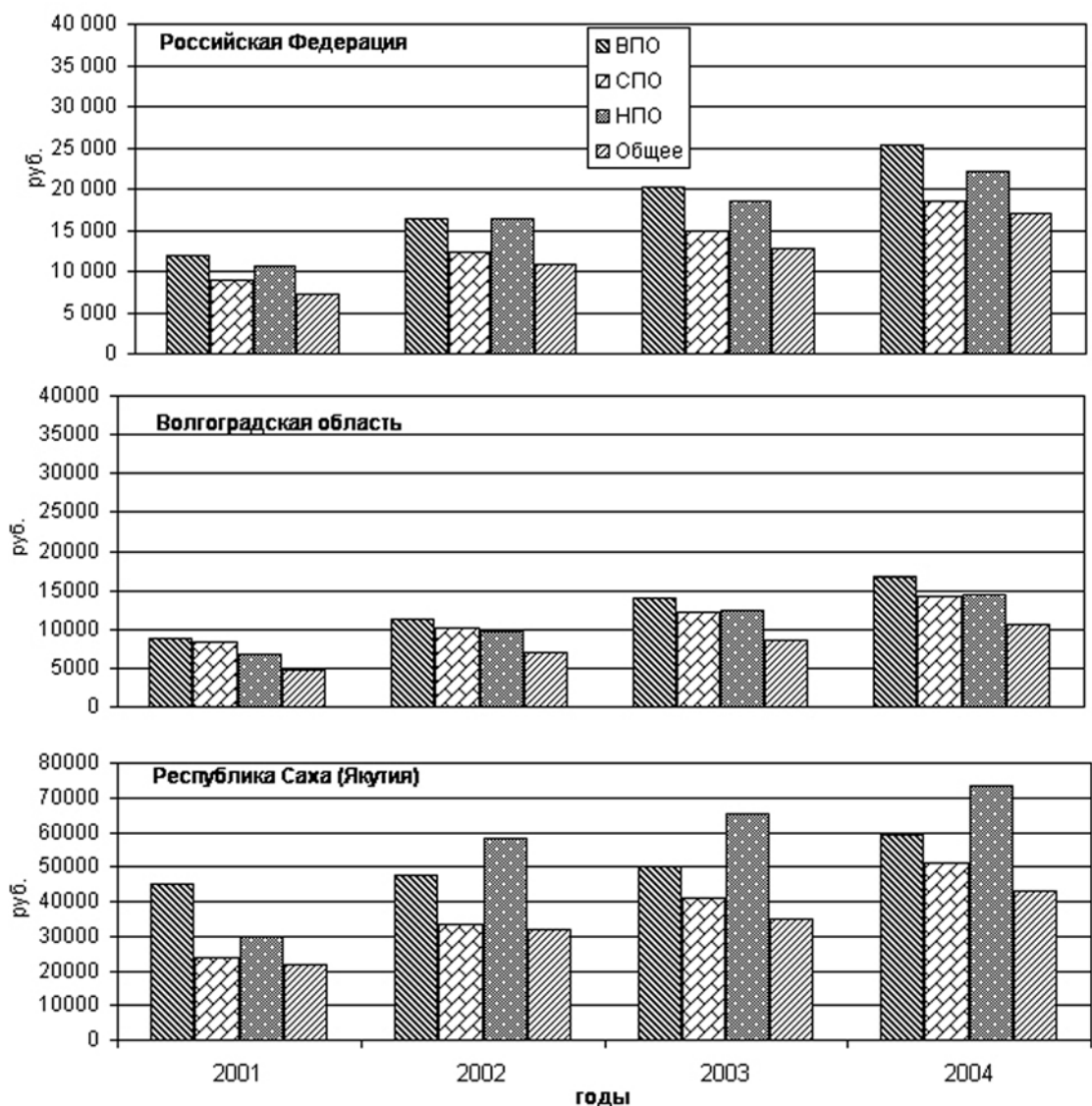




Рис. 9 Динамика расходов на 1 студента (учащегося) по уровням образования из консолидированного бюджета РФ в среднем по стране и на территории субъектов федерации: Волгоградская область и Республика Саха (Якутия) за 2001 – 2004 гг.



Диаграммы, представленные на рисунке 9, с одной стороны, демонстрируют отсутствие равного душевого финансирования всех уровней образования в среднем по стране. С другой стороны, 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, расходы консолидированного



бюджета на 1 учащегося в системе НПО на протяжении всего рассматриваемого периода стремятся сравняться с расходами на 1 студента ВПО, каждый год стабильно опережая систему среднего профессионального образования. В 2002 году разница между НПО и ВПО составляла около 1 %, в 2004 году – достигла 10%.

Можно говорить о российской специфике, однако, практика финансирования образовательных уровней в развитых странах показывает совсем другие пропорции и приоритеты. В среднем по странам Организации экономического сотрудничества и развития (ОЭСР) 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) [13]. Общая тенденция, характерная для развитых зарубежных стран заключается в значительном увеличении государственных расходов на 1 учащегося (студента) с ростом образовательного уровня.

Рассмотренные среднероссийские тенденции финансирования уровней образования иным образом представляются в отдельных субъектах Федерации. Для анализа были выбраны: Волгоградская область и Республика Саха (Якутия). Указанные регионы занимают полярные позиции по уровню ВРП на душу населения [14], по душевым доходам и расходам всех уровней бюджетов на территории указанных субъектов.

Несмотря на мощный потенциал Волгоградской области, уровень ее ВРП на душу населения составлял 63% от среднероссийского уровня в 2003 году. В Республике Саха (Якутия) ВРП на душу населения был больше среднероссийского в 1,7 раза. Душевые доходы и расходы всех уровней бюджета в Волгоградской области были на уровне 38% и 48 % от среднего значения, в Республике Саха (Якутия) – 1,3 и 2,4 раза больше общероссийского уровня соответственно.

Различия в распределении значений расходов на 1 студента (учащегося) Волгоградской области в сфере начального профессионального и среднего профессионального образования почти сnivelированы и меньше удельных расходов ВПО всего на 1/8. Дифференциация в относительном выражении между высшим профессиональным и общим образованием представлена на среднероссийском уровне.

Динамика расходов на 1 студента (учащегося) по уровням образования из консолидированного бюджета РФ в Республике Саха (Якутия) за 2001 – 2004 гг. сильно отличается от предыдущих графиков. Начиная с 2002 года, сферой образования с максимальными расходами на 1 студента становится начальное профессиональное образование. Ежегодное опережение НПО по отношению к ВПО составляет порядка 15%.

Таким образом, данные «средних значений» расходов на 1 учащегося (студента) по всем уровням образования не отражают всех тенденций, существующих на территории РФ. Дисперсия полученных значений слишком велика, чтобы говорить о единой политике, реализуемой в ходе реформ.



1.3. Дифференциация регионов по уровню душевой бюджетной обеспеченности

Для целей дальнейшего анализа группирование всей совокупности данных о расходах консолидированного бюджета РФ на подготовку 1 студента в вузах в разрезе субъектов РФ за 2001-2004 гг. на территории всех 89 субъектов было произведено 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.

В группе со средним уровнем финансирования (интервальные значения 90-110%) ежегодно находилось от 10 до 14 субъектов РФ: Свердловская, Кемеровская, Амурская, области, Республика Коми. Смоленская и Калужская области, также входившие в этот список в 2001 году, с 2002 года стабильно переместились в группу «ниже среднего уровня» с интервальным значением 80-90% от средних расходов на 1 студента. Иркутская область, наоборот, находясь в 2001 году в более низкой категории, с 2002 года закрепились на среднем уровне.

Группа «ниже среднего уровня: 80-90%» оказалась более динамичной. В 2001 году, так же как и в 2004 году, она насчитывала 13 регионов. Однако субъекты, изначально ее составлявшие, в меньшей степени представлены в таком же составе в 2004 году. Так, из 6 субъектов 2001 года (Владимирская, Ярославская область, Самарская область, Республика Алтай, Калининградская область, Тульская область) в 2004 году оказалось только два: Ярославская область и Республика Алтай (в 2002 году Республика Алтай была в группе со средним значением). Владимирская, Калининградская и Самарская области теперь находятся в более низкой группе со значениями душевой бюджетной обеспеченности «значительно ниже среднего – 70-80%». Тульская область переместилась в еще менее привлекательную группу «существенно ниже среднего – 60-70%».

Группа «значительно ниже среднего уровня» (70-80%), согласно проведенной группировке, является самой многочисленной по количеству субъектов, попавших в нее: от 16 до 20. Представителями данной группы являются Тверская, Омская, Орловская области, Республика Татарстан (как в 2001, так и в 2004 гг.). Республика Адыгея и Астраханская область с 2003 года поднялись на один уровень выше (с 70-80% средних расходов на 1 студента до 80-90%).

Группа «существенно ниже среднего уровня – 60-70%» в 2002 году включала максимальное количество субъектов – 18, в последующие годы – несколько меньше. К 2004 году в список входило 11 регионов. Рязанская область, Липецкая область, Республика Мордовия, Волгоградская область остались в данной группе. Ростовская, Вологодская, Псковская области поднялись на один уровень выше. Тюменская область спустилась в самую малообеспеченную группу –



«менее 60%». Наряду с ней в этой группе представлены: 3 субъекта в 2001 году (республики Дагестан и Ингушетия, Пензенская область) и 7 субъектов в 2004 году (добавились Новгородская область, Брянская область, Ставропольский край, Чувашская Республика).

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

Значения среднедушевого уровня «выше среднего – 110-150%» имели от 8 (в 2002 году) 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 году) до 4 субъектов в 2004 году (появился город 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. В то время как присутствуют субъекты с финансированием выше среднего уровня в 2 раза, есть и такие, где финансирование меньше среднего в 1,8 раза. Необходимо отметить, что ежегодное количество хорошо обеспеченных (то есть превышающих средний уровень) субъектов РФ значительно меньше, чем тех регионов, которые получают финансирование ниже среднего.

Таким образом, диспропорции финансирования высшего профессионального образования в разрезе субъектов 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 [9, 10, 12, 19].

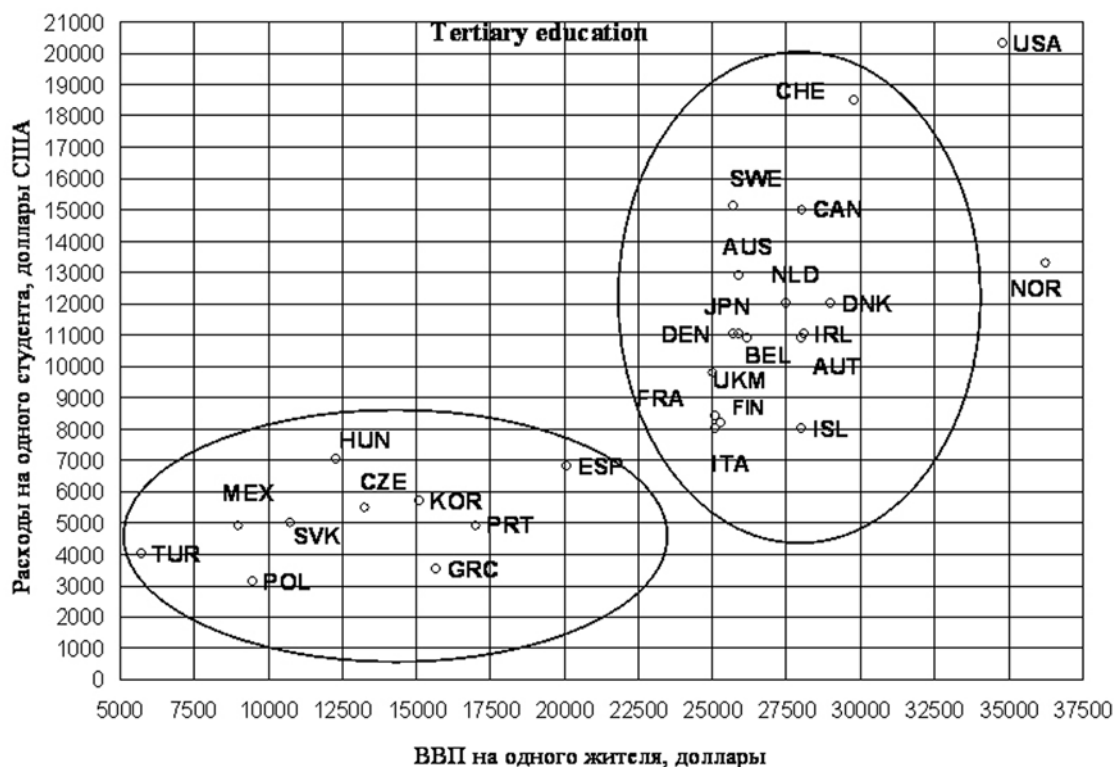
Проведенный анализ сложившихся диспропорций в расходах консолидированного бюджета РФ на подготовку 1 студента в вузах в разрезе субъектов РФ и использование основных математических зависимостей не позволили установить объективные причины существующей дифференциации. В связи с этим следующим шагом анализа стало использование методического подхода, широко практикующегося в странах ОЭСР и заключающегося в построении диаграммы разброса по двум переменным: государственные расходы на 1 студента и среднедушевой ВВП. Анализ зарубежного опыта финансирования показывает, что существующая дифференциация в расходах стран ОЭСР отчасти объясняется «богатством» страны (что предполагает высокий ВВП на душу населения).

Диаграмма на рис. 10, связывающая расходы системы ВПО стран OECD на одного студента в 2002 году и ВВП на одного жителя, наглядно демонстрирует существующую прямую зависимость между выбранными параметрами: чем выше ВВП на душу населения, тем лучше обеспечено образование.

1.4. Зависимость удельных расходов на образование в регионе от среднедушевого ВВП



Рис. 10 Расходы системы образования стран ОЭСР на одного студента (рассчитаны по ППС) в области ВПО в 2002 году в зависимости от ВВП на одного жителя [13]



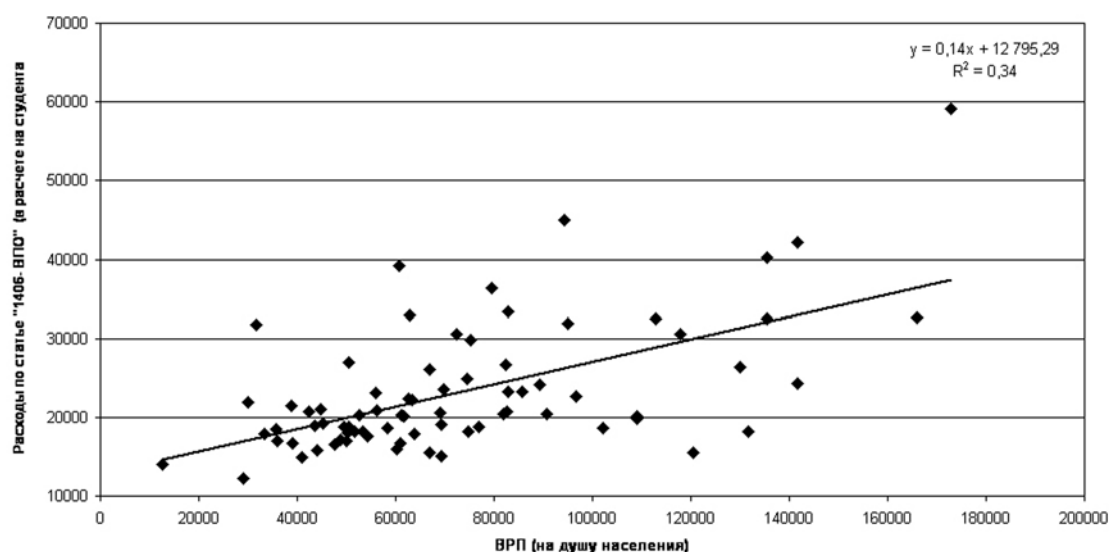
При анализе финансирования образования в странах ОЭСР, как видно из рисунка 18, зарубежные аналитики выделяют две категории стран: более бедные (душевой ВВП составляет менее 25 000 долл. на чел.) и более богатые (душевой ВВП превышает 25 000 долл. на чел.). В менее обеспеченных странах не наблюдается значительной дифференциации в расходах на 1 студента ВПО, они все находятся примерно на одном уровне. В более богатых странах складывается иная картина. В одной из самых обеспеченных стран – Норвегии (ВВП – 37 000 долл. на чел.) – указанный вид расходов находится на невысоком уровне, сопоставимом с расходами не столь богатых государств (таких как Австралия с ВВП 27 500 долл. на чел., Нидерланды – 27 000 долл. на чел.). Кроме того, одна из относительно небогатых стран – Швеция (ВВП – 28 000 долл. на чел.) входит в тройку лидеров по финансированию ВПО – 16 000 долл. на студента. Тем не менее, общая тенденция сохраняется: при условии увеличения душевого ВВП в странах ОЭСР расходы на высшее профессиональное образование также возрастают.

Авторы предположили существование подобной зависимости для субъектов РФ и использовали изложенный выше методический



подход для сопоставления на региональном уровне в разрезе субъектов федерации показателей финансирования системы образования в зависимости от ВРП региона. На рисунке 11 приведена зависимость расходов на 1 студента вуза по подразделу «Высшее профессиональное образование» от ВРП на душу населения за 2004 год.

Рис. 11 Зависимость бюджетных расходов на 1 студента вуза по подразделу «Высшее профессиональное образование» от ВРП на душу населения для всех СФ за 2004 год



На графике не представлены субъекты: 67 - Тюменская область, 73 - Москва, 45 - Ленинградская область

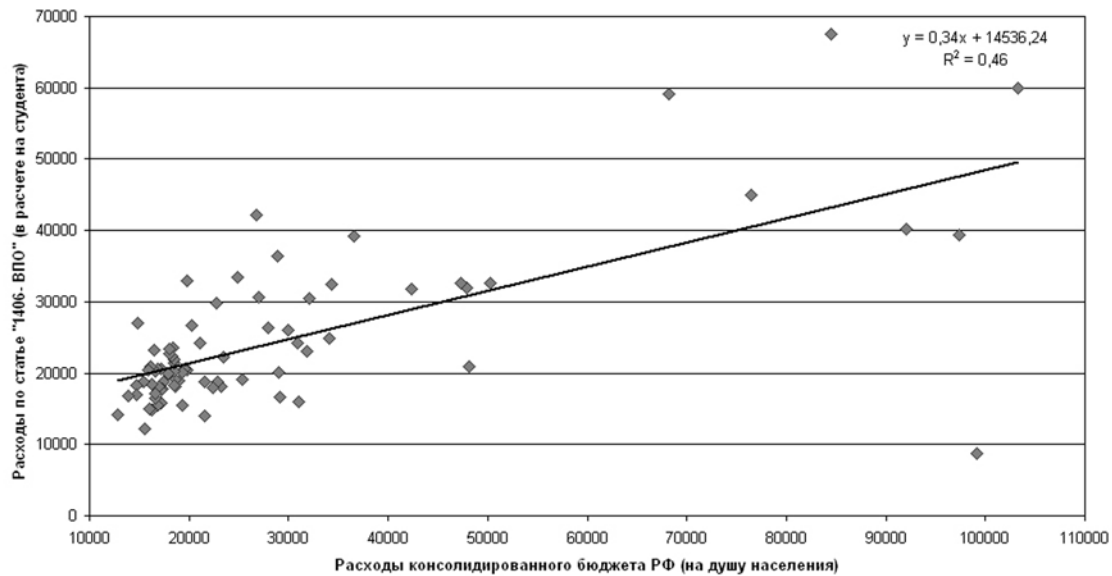
Как свидетельствуют представленные данные, существенной функциональной зависимости между этими показателями не наблюдается, коэффициент корреляции слишком мал – 0,26. В то же время для отдельных регионов, не располагающих высокими значениями ВРП, расходы на высшее образование стремятся к росту.

Попытка установить зависимость между расходами на 1 студента по подразделу «Высшее профессиональное образование» и расходами консолидированного бюджета РФ на территории субъекта (рис. 12) показала следующее.

Распределение данных на диаграмме разброса, представленной на рисунке 12, также не демонстрирует наличие ярко выраженной зависимости между расходами на 1 студента ВПО и душевых расходов консолидированного бюджета РФ, хотя существующая связь теснее, чем в случае с ВРП (коэффициент корреляции – 0,46). С другой стороны, можно сделать заключение, что в основной массе увеличение расходов бюджетов, в том числе, способствует большей душевой обеспеченности студентов.



Рис. 12 Расходы консолидированного бюджета РФ (на душу населения) и расходы на 1 студента ВПО для всех СФ в 2004 году



Заключение

1. Для определения степени выполнения государственных гарантий по бюджетному финансированию студентов системы высшего профессионального образования (170 человек на 10 тысяч населения) в разрезе субъектов Федерации необходимо использовать показатель удельного приведенного контингента бюджетных студентов, как более корректный для финансовых сопоставлений.

2. Проведенный анализ показал существенную неравномерность расходов бюджетной системы РФ по подразделу «Высшее профессиональное образование» в разрезе субъектов Федерации. Данная неравномерность в части душевой дифференциации входит в противоречие с действующим законодательством. Высокий уровень территориальной дифференциации бюджетных расходов в расчете на 1 студента ВПО не объясняется различным территориальным индексом бюджетных расходов. Одной из причин, частично объясняющей сложившуюся ситуацию, является применение сметного финансирования, планирующего будущие расходы «от достигнутого». Помимо этого, существенным вкладом в территориальную дифференциацию является «личностный» фактор.

3. В сложившейся ситуации недостаточной и территориально неравномерной финансовой обеспеченности системы образования представляется необходимым последовательно наращивать его финансовую поддержку до необходимой потребности [20, 21]. В связи с этим необходимо приводить в соответствие механизм бюджетного финансирования, включая его организацию и институциональное оформление, с установленными нормами федеральных законов.



1. Предложения по развитию эксперимента и модели финансирования учреждений высшего профессионального образования с использованием ГИФО М., 2004. С. 74.
2. Клячко Т.Л. Финансирование высшего образования – какая модель эффективнее? М., 2004. [Online] URL: <<http://www.ecsocman.edu.ru/db/msg/157092.htm>>.
3. Кузьминов Я.И. Образование и реформа // Отечественные записки. 2002. №2.
4. Рудник Б.Л. Новая модель финансирования высшего профессионального образования. Интернет-конференция «Финансирование и доступность высшего образования». 2004 год.
[Online] URL: <<http://www.ecsocman.edu.ru/db/msg>>.
5. Министр образования РФ о Болонском процессе. Выступление В.М. Филиппова на международной конференции. СПб, декабрь 2002 г.
[Online] URL: <<http://www.msses.ru/win/cronicle/filippov-1202.html>>.
6. Якобсон Л.И. Некоторые комментарии к реформе финансирования высшего образования в России.
[Online] URL: <<http://www.ecsocman.edu.ru/db/msg/157092.html>>.
7. Высшее образование в России. Аналитический доклад.
[Online] URL: <<http://www.glazychev.ru/default.htm>>.
8. Конституция Российской Федерации 1993 г.
[Online] URL: <<http://www.portalus.info/russianlaw>>.
9. Education at a Glance. (2005). OECD Indicators 2005 / OECD, p. 435.
10. Приоритеты экономического развития субъектов Российской Федерации. М., 2005. С. 496.
11. Национальные счета России в 1997 – 2004 годах. М., 2005. С. 211.
12. Международные сопоставления валового внутреннего продукта за 1999-2000 и 2002 годы. М., 2005. С. 153.
13. Гуртов В.А. Финансирование системы образования // Рынок труда и рынок образовательных услуг в Республике Карелия. Петрозаводск, 2003. С. 18-23.
14. Энтони В. Морган. Диверсификация источников финансирования в системе высшего образования: сравнительный обзор // Университетское управление. 2004. N 2 (30). [Online] URL: <<http://www.ecsocman.edu.ru>>.
15. Обращение Волгоградской областной думы к Президенту РФ о необходимости повышения статуса педагогических работников и уровня оплаты их труда // Образование в документах. 2005. № 11.
16. Концепция модернизации российского образования на период до 2010 года. Распоряжение Правительства РФ от 29.12.2001 г. № 1756-р.
[Online] URL: <<http://courier.com.ru/top/cras.htm>>.
17. Национальная доктрина образования в Российской Федерации. Постановление. Правительства РФ от 4 октября 2000 г. № 751.
[Online] URL: <<http://www.budgetrf.ru/dbfree>>.
18. Финансы России. 2004. М., 2004. С. 332.
19. Федеральный закон от 26.12.2005 №189-ФЗ «О федеральном бюджете на 2006 год». [Online] URL: <<http://www.budgetrf.ru>>.
20. Приоритетные направления развития образовательной системы Российской Федерации. Одобрены на заседании Правительства Российской Федерации 9 декабря 2004 г. (протокол № 47, раздел I).
[Online] URL: <<http://www.mon.gov.ru/edu-politic/priority>>.
21. Федеральный закон от 10 июля 1992 года № 3266-1 «Об образовании» с изменениями на 22 августа 2004 года // Образование в документах. Межведомственный информационный бюллетень. 2005. № 1. С. 32-92.