

Г.В. Семеко

**ФИНАНСОВОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ СИСТЕМЫ ОБРАЗОВАНИЯ:
ГЛОБАЛЬНЫЕ ТЕНДЕНЦИИ И ОСОБЕННОСТИ РОССИИ**

***Аннотация.** В статье рассматриваются вопросы финансирования образования России в свете задач государственной программы развития образования на 2018–2025 гг. Сравнительный анализ состояния финансового обеспечения в России и странах ОЭСР показывает, что большая часть глобальных трендов, наблюдающихся в настоящее время в мировом образовательном пространстве, характерна и для российского образования. Среди них особенно значимыми являются сокращение расходов на образование (в процентах от ВВП), доли государства в финансировании, рост затрат образовательных организаций в расчете на одного обучающегося, увеличение затрат домашних хозяйств на платные образовательные услуги и др.*

Проведенное исследование также свидетельствует о том, что финансовое обеспечение российского образования имеет ряд существенных отличий. Так, очевидное отставание наблюдается по доле расходов на образование в процентах от ВВП, что во многом объясняется сравнительно низкой долей расходов на образование в общей сумме госрасходов. Параметры, характеризующие структуру финансового обеспечения российского образования, в большей степени схожи со средними по ОЭСР (в частности, структура расходов на образование по источникам финансирования и распределение расходов по уровням образования). Однако показатели, характеризующие изменения в финансовом обеспечении образования, у РФ слабо коррелируют со средними значениями по ОЭСР.

В настоящее время перед российской системой образования стоит амбициозная задача войти в число ведущих по конкурентоспособности образовательных систем мира. Это предполагает обновление подходов к ее финансированию, в том числе серьезные изменения в объеме и формах государственной финансовой поддержки, которые явно не соответствуют намеченным целям. В условиях ограниченности бюджетных возможностей, которую вряд ли удастся преодолеть в ближайшем будущем, крайне важно сосредоточить внимание на повышении эффективности использования выделяемых государством средств. Кроме того, необходимо расширять привлечение дополнительных, внебюджетных финансовых ресурсов, в частности инвестиций предприятий и организаций, а также средств населения. В сравнении с мировой практикой эти каналы в настоящее время задействованы очень слабо.

Ключевые слова: система образования; расходы на образование; источники финансирования; образовательная политика; Россия; ОЭСР.

Семеко Галина Викторовна – кандидат экономических наук,
ведущий научный сотрудник ИНИОН РАН, Москва.
E-mail: cemeko@mail.ru

G.V. Semeko. Financial Resources Invested in Education: Global Trends and Russia's Features

Abstract. *The article deals with the funding of education in Russia in the light of the objectives of the state program for development of education in 2018–2025. Comparative analysis of the financial resources invested in education in Russia and OECD countries shows that most of the global trends currently observed in the global educational system are inherent in the Russian education. Among them, the most significant are the reduction of costs on education (as a percentage of GDP), the state share in financing, the increase in the expenditure per student in educational institutions, the increase in consumer expenditure on tuition, etc.*

Comparative analysis also shows that the funding of education in Russia has a number of significant differences. Thus, there is a clear lag in the total expenditure on education as a percentage of GDP, which is largely due to the relatively low total government expenditure on education as a percentage of general government expenditure. The structure of financial resources invested in Russian education is more similar to the OECD average (in particular, the structure of expenditure on education by sources of funding and the allocation of expenses by level of education). However, indicators characterizing changes in the financial resources invested in education in the Russian Federation are poorly correlated with the OECD averages.

Currently, the Russian education system faces a challenging task to become one of the leading competitive educational systems in the world. This involves updating approaches to its funding, i.e. major changes in the amount and forms of state financial support, which clearly do not meet the intended targets. Given the limited budgetary capacity that is unlikely to be overcome in the near future, it is important to focus on improving the efficiency of using the public funds. In addition, it is necessary to increase the mobilization of additional, extra-budgetary financial resources, in particular, investments of enterprises and organizations, as well as funds of the population. In comparison with world practice, these channels are currently used highly insufficiently.

Keywords: *education system; education expenditures; sources of funds; educational policy; Russia; OECD.*

Semeko Galina Viktorovna – Candidate of Economic Sciences,
Leading Researcher, Institute of Scientific Information
for Social Sciences of the Russian Academy of Sciences
(INION RAN). E-mail: cemeko@mail.ru

Один из наиболее серьезных вызовов, стоящих в настоящее время перед системой образования России, – это недофинансирование в условиях роста рынка платных образовательных услуг и социально-экономической дифференциации населения. Он не только ограничивает возможности получения россиянами качественного образования и расширения его доступности, но и перспективы решения общегосударственных задач по развитию инновационной экономики.

Несомненно, государству и государственной политике должна принадлежать ведущая роль в финансировании образования. Ни одна из развитых стран, как показывает мировой опыт, не отказывается от государственной поддержки образования. На сегодняшний день в странах, имеющих лучшие системы образования в мире (в частности, по индексу эффективности национальных систем образования – Global index of cognitive skills and educational attainment), государство обеспечивает основную часть (более 70%) финансирования этой сферы (например, в Финляндии, Швеции, Ирландии, Германии, Японии и др.).

В России, к сожалению, в последние годы не происходили позитивные сдвиги в этой области. Напротив, проблемы недостаточности финансовых ресурсов в образовании, обозначившиеся в начале 2000-х годов, обострились после 2012 г., в том числе из-за сокращения бюджетного финансирования в реальном выражении. Исследования реальных расходов учебных заведений показывают, что в среднем недофинансирование объявленных государственных стандартов составляет 1,5–2% ВВП [Двенадцать решений 2018, с. 14]. В связи с ожидаемым сильным ростом численности детей и молодых людей в ближайшее пятилетие ситуация с недофинансированием будет ухудшаться.

В Указе Президента Российской Федерации от 7 мая 2018 г. поставлена задача обеспечить вхождение России в число десяти ведущих стран мира по качеству общего образования и по уровню глобальной конкурентоспособности системы образования в целом [Указ 2018], что накладывает дополнительные обязательства на государство как основного инвестора. Обновление модели образования предполагает, прежде всего, серьезные изменения в объеме и формах государственной финансовой поддержки, которые явно не соответствуют намеченным целям.

В связи с этим представляется полезным проведение сравнительного анализа ситуации в сфере финансового обеспечения образования в России и зарубежных странах, в том числе в странах с наиболее эффективными системами образования.

Финансовое обеспечение образования в странах и регионах мира: Версия ОЭСР

Исследования, посвященные вопросам финансового обеспечения в странах и регионах мира, в последние годы проводились в рамках нескольких международных организаций (Всемирный банк, Международный валютный фонд, Институт статистики ЮНЕСКО, ОЭСР). На наш взгляд, самыми авторитетными, детальными и методологически проработанными являются исследования Организации экономического сотрудничества и развития (ОЭСР), которая занимает одно из ведущих мест в международной статистике и координации статистической деятельности в мире.

Статистические данные ОЭСР являются базой для выработки общих подходов в образовательной политике, в решении наиболее острых проблем в области образования и в проведении мониторинга развития образования не только на национальном, но и на межстрановом уровнях. Ежегодные тематические сборники «Взгляд на образование» (Education at a Glance) являются результатом многолетних совместных усилий правительств стран ОЭСР, экспертов и учреждений, работающих в рамках программы по разработке статистических индикаторов образовательных систем (Indicators of Education Systems, INES). В указанный сборник включаются данные по РФ, которая фигурирует в числе стран-партнеров, не входящих в ОЭСР. Сфера образования является одним из основных направлений сотрудничества России и ОЭСР. Россия участвует в Программе ОЭСР по международной оценке образовательных достижений учащихся (Programme for International Student Assessment, PISA) и в программе INES, что обеспечивает статистическую базу для международных сравнений. Россия приняла участие в двух проектах Директората ОЭСР по образованию, посвященных проблеме равенства в образовании и высшему образованию.

Последний сборник «Взгляд на образование 2018» [Education 2018], содержащий данные за 2005–2015 гг., охватывает 35 стран – участниц ОЭСР и 11 стран – партнеров этой организации. Хотя по отдельным индикаторам данные по РФ отсутствуют, тем не менее имеется возможность провести сравнение основных параметров, характеризующих финансовое обеспечение российского образования и образования стран ОЭСР.

Обобщенным показателем национальных усилий по финансовому обеспечению образования является отношение общих расходов на образование к объему ВВП в процентах.

Расходы на образование в процентах от ВВП. В соответствии с данными, представленными в сборнике «Взгляд на образование 2018», страны ОЭСР расходовали в 2015 г. в среднем 5% своего ВВП на финансирование образования, включая государственные и частные инвестиции [Education 2018, p. 266].

Но этот показатель колеблется по странам: от 3,1% в РФ до 6,4% в Норвегии. У РФ самый низкий показатель. Более 6% ВВП составляют расходы на образование в таких странах, как Новая Зеландия, Великобритания, Колумбия, США, Чили, Австралия, Канада, Израиль. На противоположном конце спектра – с показателем менее 4% ВВП – Греция, Венгрия, Чешская Республика, Люксембург, Ирландия и РФ.

Соотношение государственных¹ и частных расходов² на образование в процентах к ВВП. В странах ОЭСР на государственные расходы на образование всех уровней приходилось в 2015 г. в среднем 4,3% ВВП, а на частные – 0,7% ВВП [Education 2018, p. 267]. Однако соотношение государственных и частных расходов варьирует по странам. Государственное финансирование преобладает в Норвегии (соотношение долей государственных и частных расходов – 6,3%: 0,0% ВВП), Финляндии (5,6: 0,1), Ирландии (5,5: 0,3), Бельгии (5,4: 0,3), Швеции (5,0%: 0,2% ВВП). В РФ государство также играет ведущую роль в финансировании образования: его доля составляет 2,6% ВВП, а частных инвесторов – 0,5% ВВП.

Относительно высокая доля частных расходов – более 1% ВВП – отмечается в таких странах, как США (1,9% ВВП), Чили (1,9), Австралия (1,5), Южная Корея (1,4), Великобритания (1,3) и Новая Зеландия (1,2% ВВП).

Структура расходов по уровням образования. В рассматриваемом исследовании ОЭСР основные уровни образования выделены в соответствии с Международной стандартной классификацией образования (МСКО), утвержденной ЮНЕСКО в 1997 г. (МСКО-1997) и пересмотренной в 2011 г. (МСКО-2011)³. В частности, сопоставляются расходы по таким уровням образования, как начальное образование (primary education) (уровень 1), среднее (secondary education), включая первый этап среднего образования (lower secondary education, уровень 2) и второй этап среднего образования (upper secondary education, уровень 3), послесреднее нетретичное образование (post-

1. Общие государственные расходы (total public expenditure) на образование по методике ОЭСР включают текущие и капитальные расходы всех уровней власти: центрального, регионального и местного, в том числе прямые государственные расходы на учебные заведения, государственные субсидии населению (например, стипендии студентам, образовательные кредиты и расходы студентов на проживание) и частным организациям, осуществляющим профессиональную подготовку и переподготовку.

2. Частные расходы на образование включают расходы, финансируемые из частных источников, которыми являются домашние хозяйства и частные организации.

3. МСКО позволяет облегчить сбор статистических данных о национальных системах образования и обеспечивает их сопоставимость на международном уровне. В МСКО-2011 выделены девять ступеней образования (уровни 0–8). Подробнее см.: [International standard 2013].

secondary non-tertiary education, уровень 4) и высшее третичное образование (tertiary education, уровни 5–8)⁴.

Основная часть расходов на образование в 2015 г. в среднем по странам ОЭСР приходилась на начальное, среднее и послесреднее нетретичное образование (далее – нетретичное образование) – примерно 70% (3,5% ВВП), а на третичное образование – соответственно 30% (1,5% ВВП) [Education 2018, p. 266]. У РФ распределение расходов на образование отличается – соответственно 60 и 40%, что говорит о сравнительно большем значении третичного образования.

Самая высокая доля расходов на нетретичное образование (более 70% всех расходов) отмечается в Исландии, Израиле, Норвегии, Новой Зеландии и Великобритании. Самые низкие показатели – у РФ (61%), Литвы (62) и Чешской Республики (68%).

Больше всего средств на третичное образование выделяют Канада, Чили и США (более 40%). Перечисленные страны входят и в группу стран с самой высокой долей частного финансирования расходов в третичном образовании.

Динамика расходов на образование в процентах от ВВП в период с 2005 по 2015 г. Последствия глобального экономического кризиса, начавшегося в 2008 г., отразились на госбюджетах рассматриваемых стран и, соответственно, на расходах на образование всех уровней. В целом по ОЭСР средние расходы (государственные и частные) на образование всех уровней в процентах от ВВП сократились в 2015 г. по сравнению с 2010 г. на 4,1% [Education, p. 268]. Среди 28 стран, по которым имеются данные за этот период, в 20 отмечалось сокращение общих расходов на образование в процентах от ВВП. Государственные расходы на образование начали расти с 2010 г., но более медленными темпами, чем ВВП. В числе стран с наибольшими отрицательными корректировками госрасходов на образование были Ирландия (более

4. При сравнительном анализе финансового обеспечения образования в России и странах ОЭСР используется терминология МСКО. Следует отметить, что между категориями российской классификации образования и МСКО имеются определенные несоответствия. В российской классификации начальное общее образование соответствует начальному образованию МСКО (уровень 1), основное общее образование – первому этапу среднего образования МСКО (уровень 2), а среднее общее – второму этапу среднего образования МСКО (уровень 3). На более высоких уровнях образования российские реалии расходятся с категориями МСКО-2011. Так, в категориях МСКО российские программы среднего профессионального образования можно отнести как к уровню 3, так и к уровню 4 (если речь идет о программах подготовки квалифицированных рабочих и служащих) и уровню 5 (если это программы подготовки специалистов среднего звена) – в терминологии МСКО это программы короткого цикла третичного образования. Имеются также несоответствия российских программ высшего образования с категорией третичного образования МСКО.

чем на 40%), Литва (21), Эстония (12) и Словения (15%), в то время как Словакия стала единственным исключением – здесь такие расходы в процентах от ВВП выросли почти на 14%.

Расходы по отдельным уровням образования в период с 2010 по 2015 г. изменялись по-разному. В целом расходы на образование всех уровней в процентах к ВВП оставались достаточно стабильными, но незначительно снизились расходы на нетретичное образование (чуть более чем на 6%). Однако за этим средним показателем скрываются значительные изменения в некоторых странах. В Австралии, Эстонии, Ирландии, Литве, Люксембурге, Словении и США, например, расходы на нетретичное образование в процентах от ВВП сократились более чем на 10% за пятилетний период.

На третичном уровне образования инвестиции в процентах от ВВП оставались относительно стабильными. При этом около трети стран, по которым имеются данные, увеличили свои инвестиции в высшее образование, хотя их расходы на нетретичное образование сократились. Наглядный пример – Австралия и Словакия, где расходы на третичное образование в процентах от ВВП выросли соответственно на 21 и 74%, но инвестиции в нетретичное образование уменьшились примерно на 4% в течение пяти лет. Увеличение расходов на третичное образование в процентах от ВВП произошло в основном за счет существенного увеличения как государственных, так и частных инвестиций.

В РФ расходы на образование в процентах от ВВП уменьшились за 2010–2015 гг. на 7,9%. При этом отмечался небольшой рост расходов на нетретичное образование – на 1,7% и, напротив, достаточно сильное сокращение расходов на третичное образование в процентах от ВВП – на 20,6%. Таким образом, снижение расходов на образование в процентах от ВВП, по-видимому, произошло главным образом за счет уменьшения расходов на третичное образование.

Очевидно, что при оценке данной тенденции необходимо учитывать соотношение между темпами роста (и направлением изменения) ВВП и расходов на образование. Повышение темпов роста ВВП в большинстве стран ОЭСР (т.е. рост объема ВВП) с 2010 г. автоматически действовало в сторону понижения доли расходов на образование в ВВП. В отличие от многих стран ОЭСР в РФ с 2010 г. наблюдалось замедление темпов роста ВВП, что способствовало повышению доли расходов на образование в процентах от ВВП. В отсутствии такой динамики ВВП сокращение расходов на образование в процентах от ВВП было бы более существенным.

Соотношение государственного и частного финансирования по уровням образования. В последнем десятилетии все более заметной становится роль частных источников (включая расходы семей и частных организаций) при сохранении значительного удельного веса государственного финансирования.

В период 2010–2015 гг. доля частных расходов на образование всех уровней увеличилась в среднем по ОЭСР на 11%, а госрасходов, напротив, уменьшилась на 1%. Поскольку частное финансирование увеличивалось более быстрыми темпами, чем государственное, то произошло снижение доли государства в финансировании образования с 86% в 2005 г. до 83% в 2015 г. В РФ доля государства в 2011–2015 гг. стабилизировалась на уровне 83% (данные за период с 2005 по 2010 г. отсутствуют) [Education 2018, p. 279].

Анализ данных за 2015 г. о соотношении расходов на образование из государственных и частных источников показал, что в среднем по ОЭСР 83% финансирования образования всех уровней поступает от государства и 17% от частного сектора. При этом основная часть частного финансирования приходится на домашние хозяйства (семьи) – 12% (т.е. 70%).

Примерно в половине стран, по которым имеются данные, доля частного финансирования выше среднего показателя по ОЭСР. Частные источники обеспечивают 3% и менее финансирования образования всех уровней: в Финляндии (2%), Люксембурге (3), Норвегии (1) и Швеции (3%). Напротив, на них приходится треть финансирования в таких странах, как Австралия, Чили, Колумбия, Южная Корея, США и Великобритания. В РФ доля частного финансирования близка к среднему показателю по ОЭСР – 16%, из них 11% составляет доля расходов домохозяйств и 5% расходов частных организаций. Эта пропорция также близка к средней по ОЭСР (12 – 5%), т.е. основное бремя частных расходов на образование несут домохозяйства [Education 2018, p. 278].

В большинстве стран, кроме Канады и Нидерландов, расходы семей, главным образом в форме платы за обучение, являются основным источником частного финансирования нетретичного образования. В средних по ОЭСР расходах на финансирование нетретичного образования на долю частных источников приходится около 10%, из них 8% составляют расходы домохозяйств. Исключением являются Нидерланды, где при доле частного финансирования в 12% вклад частных организаций выше, чем семей, – соответственно 8 против 5% [Education 2018, p. 277]. Такая пропорция является следствием того, что взносы предприятий являются главным источником финансирования дуальной системы обучения (ученичества)⁵ на второй ступени среднего и в системе послесреднего нетретичного образования.

Анализ соотношения между государственными и частными расходами по уровням образования показывает существенное различие между начальным,

5. Дуальная система профессионального обучения основана на совмещении в учебном процессе теоретической и практической подготовки, причем изучение теории в учебном заведении дополняется практическим обучением на производственном предприятии.

средним и послесредним нетретичным образованием, с одной стороны, и третичным – с другой. Во всех странах ОЭСР доля частных расходов в третичном образовании значительно выше, чем на более низких уровнях образования, – в среднем 34% всех расходов против 10% в нетретичном образовании.

Государственные источники доминируют в начальном и среднем образовании, которое является обязательным в большинстве стран. Так, в начальном образовании доля частного финансирования составляет 8%, а в среднем – уже 13%.

В среднем по ОЭСР доля государства в финансировании *нетретичного образования* составляет 90%. Выше этого среднего уровня соответствующие показатели отмечаются в таких странах, как Австрия (95%), Бельгия (97), Чешская Республика (92), Эстония (93), Финляндия (99), Норвегия (99), Исландия (96) и ряде других, а также в РФ (95%).

В *третичном образовании* доля государства в среднем по ОЭСР равна 66%, но этот показатель различается по странам: он ниже 40% в Австралии, Чили, Японии, Южной Корее, США и Великобритании, но зато выше 90% в Австрии, Финляндии, Люксембурге и Норвегии. У РФ этот показатель близок к среднему по ОЭСР – 64%.

В целом по ОЭСР расходы семей, главным образом в виде платы за обучение, составляют более 2/3 всех частных расходов на финансирование третичного образования. Однако есть страны, где они минимальны, – это Финляндия и Швеция. В этих двух странах частное финансирование почти полностью поступает из других частных источников (главным образом от предприятий), и доля расходов семей близка к нулю или очень мала. Доля частного финансирования третичного образования в РФ составила в 2015 г. 36%, из них 23% приходилось на расходы семей и 13% – на расходы частных предприятий [Education 2018, p. 277].

Расходы на одного обучающегося в системе образования. Изменения в расходах образовательных учреждений в основном отражают изменения в численности населения школьного возраста и в зарплате преподавателей, которая со временем увеличивается в реальном выражении.

В среднем по ОЭСР расходы в расчете на одного обучающегося на всех уровнях образования в 2015 г. составили 10 520 долл. в год, в том числе самые высокие показатели (15 тыс. долл. и выше) имеют Австрия, Норвегия, США и Люксембург (22 тыс. долл.) [Education 2018, p. 254]. Напротив, показатели ниже среднего уровня по ОЭСР у Италии, Португалии, Испании, стран Балтии, Польши, Венгрии, Турции. У РФ этот показатель почти вдвое ниже среднего уровня по ОЭСР (5409 долл.).

В большинстве стран наблюдается сильная дифференциация расходов в расчете на одного обучающегося по уровням образования. Как правило, величина таких расходов растет от начального к третичному образованию. На

уровне среднего образования они в среднем на 15% выше, чем на уровне начального. Однако в Чешской Республике и Франции эта разница достигает 60%, а в Чили, Колумбии, Исландии, Литве и ряде других стран расходы в расчете на одного обучающегося в начальном образовании выше, чем в среднем.

Аналогичным образом в среднем по ОЭСР расходы в расчете на одного обучающегося в третичном образовании на 30% выше, чем в начальном, но по странам отмечаются значительные отклонения от этого показателя: например в Мексике и США это превышение достигает 120% и более.

В начальном образовании средние по ОЭСР расходы в расчете на одного обучающегося составляют 8631 долл., а в среднем – 10 010 долл. В РФ в нетретичном образовании они равны 4473 долл. (ниже только в Мексике, Турции и Колумбии) против 9401 долл. в среднем по ОЭСР (т.е. более чем вдвое ниже среднего уровня), 20 400 – в Люксембурге, 13 900 – в Австрии, почти 14 400 – в Норвегии, более 12 400 – в США, 11 тыс. долл. в Швеции и Великобритании.

В третичном образовании средние по ОЭСР расходы в расчете на одного обучающегося равны 15 656 долл., что существенно больше, чем в начальном образовании. Особенно высок уровень таких расходов в Швеции 24 400 долл., Норвегии – 21 000, Австралии – 20 340, Японии – 19 300, Нидерландах – 19 300, Австрии – 17 500, Финляндии – 17 600, Бельгии – 17 300, Германии – 17 000, Франции – 16 200 долл. В РФ этот показатель почти вдвое ниже среднего по ОЭСР – 8369 долл. (меньше только у Колумбии, Мексики и Греции).

Из четырех стран, представивших данные по расходам в расчете на одного обучающегося в начальном и среднем образовании по регионам, у РФ самый широкий диапазон межрегиональных различий – от 2700 долл. до 25 000 долл., т.е. эти расходы различаются более чем в 9 раз [Education 2018, p. 248]. Второй страной является Канада, где самые высокие и самые низкие региональные расходы в расчете на одного обучающегося в начальном и среднем образовании различаются в 3 раза. Наименьшие региональные различия характерны для Бельгии и Германии (т.е. стран с небольшим числом субнациональных регионов).

В 57 из 85 регионов РФ расходы в расчете на одного обучающегося в начальном и среднем образовании ниже, чем в среднем по стране. В отличие от этого в Канаде более низкий, чем в среднем по стране, размер расходов в расчете на одного обучающегося имеют менее 50% из 13 провинций и территорий.

В 2010–2015 гг. расходы образовательных учреждений нетретичного образования в среднем по ОЭСР выросли на 4% [Education 2018, p. 256]. Одновременно численность учащихся в нетретичном образовании за пять лет немного сократилась – на 1%. В результате действия этих двух тенденций

произошло увеличение расходов в расчете на одного обучающегося в нетретичном образовании на 5%. Большинство стран тратили на одного учащегося нетретичного образования в 2015 г. больше, чем в 2010 г., за исключением США и ряда европейских стран, пострадавших от финансового кризиса 2008 г. В некоторых странах рост расходов в расчете на одного обучающегося был достаточно сильным, в том числе в Чили – 20%, Южной Корее – 24, Словакии – 22% и др. (данные по РФ отсутствуют).

В третичном образовании расходы в расчете на одного обучающегося выросли гораздо сильнее, чем на более низких уровнях образования, – в среднем на 11% за 2010–2015 гг. Такой рост стал возможным благодаря рекордному увеличению общих расходов на третичное образование (на 12% за 2010–2015 гг.) и увеличению численности студентов на 3%. В ряде стран наблюдалось сокращение расходов в расчете на одного обучающегося в третичном образовании (Чили, Финляндия, Франция, Германия, Ирландия и др.).

В РФ расходы в расчете на одного обучающегося в третичном образовании выросли в 2015 г. на 11% по сравнению с 2010 г. (более ранние данные отсутствуют), при этом наблюдалось сокращение численности студентов на 14%. Этим отчасти объясняется, по-видимому, и рост расходов в расчете на одного обучающегося.

Расходы на образование в общей сумме госрасходов. После 2008 г. в результате политики бюджетной экономии расходы на образование в расчете на одного обучающегося снизились во многих странах ОЭСР. В среднем по ОЭСР госрасходы на образование всех уровней составили в 2015 г. 11,1% совокупных государственных расходов. Причем этот показатель колебался от 6,3% в Греции до более 19,1% в Новой Зеландии [Education 2018, p. 288]. При этом на нетретичное образование было потрачено 8,1% из 11,1%, т.е. более чем в 2 раза больше, чем на третичное. Начальное образование поглотило в среднем по ОЭСР около 1/3 всех госрасходов на образование (3,6% из 11,1%). Такая высокая доля объясняется почти 100%-ным охватом детей обязательным начальным образованием и демографической структурой населения. На среднее образование приходилось 4,5% всех бюджетных расходов, а на третичное – 3,0%.

В РФ, как и в большинстве стран ОЭСР, госрасходы на начальное и среднее образование превосходят госрасходы на третичное образование: доля расходов на нетретичное образование составила 5,3%, а на третичное – 2,1%. В целом государство тратит 7,4% своих расходов на образование, что существенно ниже среднего уровня по ОЭСР. Из 35 обследованных стран ОЭСР этот показатель ниже только у Италии, Венгрии и Греции.

Доля расходов на третичное образование в сумме госрасходов на образование всех уровней сильно варьируется по странам. При среднем показателе по ОЭСР, равном 27% совокупных госрасходов на образование, она колеб-

лется от 15–20% в Венгрии, Израиле, Люксембурге и Португалии до 35% в Австрии, Эстонии, Словакии и Турции.

В период 2005–2015 гг. доля госрасходов на образование всех уровней в сумме всех госрасходов снизилась в среднем по ОЭСР на 0,4 п.п. Такое снижение наблюдалось в 70% обследованных стран. Особенно сильно доля госрасходов на образование уменьшилась в Мексике и Словении – 3,0 п.п. Напротив, этот показатель вырос более чем на 2,5 п.п. в Бразилии, Чили и Израиле [Education 2018, p. 290].

Тенденция к сокращению госрасходов на образование во многом была следствием негативной динамики госрасходов после финансового кризиса 2008 г., связанной с бюджетными ограничениями в большинстве стран. В том же направлении действовала и последующая затяжная рецессия. В результате в 2011–2015 гг. только в 40% стран ОЭСР отмечалось увеличение доли расходов на образование в общей сумме госрасходов, причем в большинстве из них одновременно происходил рост госрасходов.

Сравнительный анализ финансовых ресурсов систем образования в странах ОЭСР и РФ свидетельствует, прежде всего, о том, что финансовое обеспечение российского образования имеет ряд существенных отличий, касающихся как объема финансовых ресурсов, так и динамики (см. табл. 1). Так, очевидное отставание наблюдается по доле расходов на образование в ВВП, причем основная часть этого отставания приходится на долю государства в данном показателе (по доле частных источников РФ почти не уступает странам ОЭСР). Такая ситуация во многом объясняется сравнительно низкой долей расходов на образование в общей сумме госрасходов: здесь Россия находится в группе стран с самыми низкими показателями. Кроме того, в РФ расходы в расчете на одного обучающегося очень сильно (почти вдвое) отличаются от средних по ОЭСР.

Таблица 1

ОСНОВНЫЕ ИНДИКАТОРЫ ОБРАЗОВАНИЯ В ОЭСР И РОССИИ (2015)

	<i>Средний показатель по ОЭСР</i>	<i>Показатели России</i>
1	2	3
Расходы на образование, в % от ВВП, в том числе:	5	3,1
– максимальный показатель	6,4 (Норвегия)	
– минимальный показатель	3,1 (Россия)	
Расходы на образование, в % от ВВП по источникам финансирования:		
– государство	4,3	2,6
– частные источники	0,7	0,5
Расходы по уровням образования, в % к общей сумме:		
– нетретичное образование	70	60
– третичное образование	30	40

**ФИНАНСОВОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ СИСТЕМЫ ОБРАЗОВАНИЯ:
ГЛОБАЛЬНЫЕ ТЕНДЕНЦИИ И ОСОБЕННОСТИ РОССИИ**

1	2	3
Изменение общего объема расходов на образование в % от ВВП за 2010–2015 гг., в %, в том числе: – максимальный показатель – минимальный показатель	-4,1 -41 (Ирландия) +13,7 (Словакия)	-7,9
Изменение расходов на образование в % от ВВП за 2010–2015 гг. по уровням образования, в %: – нетретичное образование – третичное образование	-6,4 +1,3	+1,7 -20,6
Изменение доли частных источников в общей сумме расходов на образование за 2010–2015 гг. (дефлятор ВВП 2010=100, в постоянных ценах), в %	+11	-11
Изменение доли государства в общей сумме расходов на образование за 2010–2015 гг. (дефлятор ВВП 2010=100, в постоянных ценах), в %	-1	+1
Структура расходов на образование по источникам финансирования, в %: – государство – частные источники, в том числе: – домашние хозяйства – частные предприятия	83 17 12 5	84 16 11 5
Структура расходов на нетретичное образование по источникам финансирования, в %: – государство – частные источники, из них: – домашние хозяйства – частные предприятия	90 10 8 2	95 5 4 1
Структура расходов на третичное образование по источникам финансирования, в %: – государство – частные источники, из них: – домашние хозяйства – частные предприятия	66 34 22 12	64 36 23 13
Расходы в расчете на одного обучающегося на всех уровнях образования, долл., в том числе: – в нетретичном образовании – в третичном образовании	10 520 9401 15 656	5409 4473 8369
Изменение расходов в расчете на одного обучающегося за 2010–2015 гг., в %: – в нетретичном образовании – в третичном образовании	5 11	нет данных 11
Доля расходов на образование в общей сумме госрасходов, в %, в том числе: – максимальный показатель – минимальный показатель	11,1 19,1 (Новая Зеландия) 6,3 (Греция)	7,4
Доля расходов на образование в общей сумме госрасходов, в %, из них: – нетретичное образование – третичное образование	11,1 8,1 3,0	7,4 5,3 2,2

Источник: Таблица составлена автором по статистическим данным [Education 2018].

В отличие от параметров, характеризующих объем и динамику финансовых ресурсов, параметры, касающиеся структуры финансового обеспечения российского образования, в большей степени схожи со средними по ОЭСР. В частности, это относится к структуре расходов на образование по источникам финансирования, в том числе как в нетретичном, так и в третичном образовании, и распределению расходов по уровням образования (в процентах к их общей сумме).

По структурным характеристикам затрат образовательных организаций РФ также очень близка к странам ОЭСР, в частности по дифференциации расходов в расчете на одного обучающегося по уровням образования, хотя абсолютные значения таких расходов в РФ почти вдвое отстают от средних по ОЭСР.

Показатели, характеризующие изменения в финансовом обеспечении образования за 2010–2015 гг., у РФ слабо коррелируют со средними значениями по ОЭСР. Однако прослеживается общая для стран ОЭСР и РФ тенденция к снижению общего объема расходов на образование в процентах от ВВП (причем в РФ она проявилась значительно сильнее). Изменение расходов на образование по уровням образования (в процентах от ВВП) за 2010–2015 гг. в РФ, напротив, происходило в направлении, противоположном наблюдаемому в ОЭСР: если в ОЭСР отмечалось сокращение доли нетретичного образования и рост – третичного, то в РФ – рост нетретичного и сильное сокращение третичного.

Проблемы финансового обеспечения образования в России

Под влиянием как глобальных тенденций в образовании, так и внутренних социальных, экономических и других изменений, в том числе на законодательном уровне, в структуре финансового обеспечения образования ведущих стран мира происходит закономерная корректировка пропорций между различными источниками финансирования. Большая часть глобальных трендов, наблюдающихся в настоящее время в мировом образовательном пространстве (в том числе касающихся финансовых ресурсов), как показывают приведенные выше данные, характерна и для российского образования. Среди них особенно значимыми являются сокращение расходов на образование (в процентах от ВВП), доли государства в финансировании, рост затрат образовательных организаций в расчете на одного обучающегося, увеличение затрат домашних хозяйств на платные образовательные услуги и др. Российская статистика подтверждает выводы, сделанные на основе международных статистических исследований.

Поскольку основная часть финансирования образования в РФ приходится на государство (федеральные и региональные бюджеты), то их состояние является главным фактором, определяющим приток в образование финансовых ресурсов. К сожалению, госфинансы находились в последние годы в крайне жестких условиях, в частности из-за влияния таких негативных процессов, как падение цен на нефть, ослабление рубля, низкие темпы экономического роста, неблагоприятный инвестиционный климат, слабая банковская система и т.д. Бюджетные трудности неизбежно отразились на финансировании образования.

В настоящее время в России наблюдается постепенное восстановление экономики на фоне повышения цены на нефть, постепенного смягчения денежно-кредитной политики и роста мировой экономики, но перспективы роста российской экономики на ближайшие годы по-прежнему ограничены. Согласно прогнозу Всемирного банка, темпы экономического роста в России в 2018–2020 гг. останутся низкими – от 1,5 до 1,8% в год [Экономика 2018, с. 10].

Стабилизация государственных расходов на образование как в номинальном выражении (на уровне около 3 трлн руб.), так и в реальном выражении (см. табл. 2) в условиях быстрого роста совокупного объема госрасходов привела к снижению удельного веса расходов на образование в совокупных расходах консолидированного бюджета РФ и бюджетов государственных внебюджетных фондов – с 11,8% в 2005 г., 10,8 – в 2010 г. до 9,9% в 2016 г. [Бондаренко 2018, с. 80].

Таблица 2

ГОСУДАРСТВЕННЫЕ РАСХОДЫ НА ОБРАЗОВАНИЕ

Годы	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
В действующих ценах, млрд руб.	1893,9	2231,8	2558,4	2888,8	3037,3	3034,6	3103,1	3264,2
В постоянных ценах (2010 = 100%)	100	102	107	114	112	104	102	–

Источник: [Бондаренко 2018, с. 76].

Одновременно (в силу объективных причин – ухудшение финансового положения, рост задолженности, сокращение объема межбюджетных трансфертов и др.) наблюдалось сокращение расходов консолидированных бюджетов субъектов РФ, на которые приходится более 80% общих расходов на образование. В 2016 г. на федеральный бюджет приходилось всего 19% госрасходов на образование против 23% в 2010 г., что говорит о процессе перераспределения бремени расходов с центрального бюджета на региональные [Бондаренко 2018, с. 78].

Бюджетные ограничения сказались на динамике госрасходов на образование в расчете на одного обучающегося (см. табл. 3): при незначительном росте этого показателя на уровне общего образования (+1%) и высшего и послевузовского образования (+4%) и небольшом снижении на уровне дошкольного (-3%) наблюдалось относительно сильное снижение на уровне среднего профобразования (-16%).

Таблица 3

**ГОСРАСХОДЫ НА ОБРАЗОВАНИЕ
В РАСЧЕТЕ НА ОДНОГО ОБУЧАЮЩЕГОСЯ
(тыс. руб., в постоянных ценах 2016 г.)**

Уровни образования	2010	2016
Дошкольное	96,5	93,9
Общее	97,7	99,2
Среднее профессиональное	122,2	103,0
Высшее и послевузовское профессиональное	309,1	322,1

Источник: [Бондаренко 2018, с. 84].

Увеличение бремени домашних хозяйств в финансировании образования стало следствием роста объема платных услуг населению в системе образования с 41 530 млн руб. в 2000 г. до 326 100 млн руб. в 2010 г. и 567 312 млн в 2016 г., т.е. за 2000–2016 гг. на 61%. В расчете на одного члена домохозяйства расходы домашних хозяйств на оплату услуг образования повысились со 137 руб. в 2000 г. до 1583 – в 2010 г и 1591 руб. в 2016 г. Особенно высокие затраты несут домохозяйства на получение высшего образования – 5053 руб. в среднем на одного обучающегося в месяц, а самые низкие – на получение дошкольного образования – 1324 руб. (по состоянию на 2016 г.). В организациях общего и среднего профобразования соответствующие показатели равны 2662 и 2733 руб. [Бондаренко 2018, с. 85–86].

О перераспределении бремени финансирования образования между государственными и частными источниками свидетельствуют данные таблицы 4. За 2013–2016 гг. доля средств домохозяйств в общем объеме средств образовательных организаций всех уровней выросла с 2,9 до 4,0%, в том числе наиболее отчетливо данная тенденция проявилась в сегменте частных организаций, у которых этот показатель увеличился с 57,5 до 61,9%, т.е. на 4,4 п.п. Такой рост компенсировал сокращение объема финансирования со стороны организаций.

Таблица 4

**ОБЪЕМ СРЕДСТВ ОРГАНИЗАЦИЙ
ВСЕХ УРОВНЕЙ ОБРАЗОВАНИЯ ПО ИСТОЧНИКАМ ФИНАНСИРОВАНИЯ
(в % к общему объему средств)**

Источники финансирования	Всего		Государственные и муници- пальные организации		Частные организации	
	2013	2016	2013	2016	2013	2016
Объем средств, всего	100	100	100	100	100	100
Бюджетные средства	96,3	95,0	97,5	96,6	20,9	20,3
Средства организаций	0,7	0,6	0,4	0,3	18,9	13,7
Средства семей	2,9	4,0	2,0	2,8	57,5	61,9
Внебюджетные фонды	0,2	0,4	0,1	0,4	2,6	2,8
Иностранные источники	0	0	0	0	0,1	1,4

Источник: [Бондаренко 2018, с. 87].

Заключение

Задачи, поставленные в Государственной программе «Развитие образования» на 2018–2025 гг. [Программа 2017] и в Указе Президента РФ «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года» (7 мая 2018 г.) [Указ 2018], предполагают не просто увеличение объема финансовых ресурсов, поступающих в образование, но совершенствование действующей модели финансирования в целом. В условиях ограниченности бюджетных возможностей, преодолеть которую вряд ли удастся в ближайшем будущем, во-первых, крайне важно сосредоточить внимание на повышении эффективности использования выделяемых государством средств. В этом плане может быть полезной корректировка нормативно-подушевого финансирования с учетом растущего разрыва в уровне бюджетной обеспеченности субъектов РФ, различий в их долговой нагрузке и потенциале финансирования образования.

Во-вторых, нужен комплекс мер, направленных на привлечение дополнительных, внебюджетных финансовых ресурсов, в частности инвестиций предприятий и организаций, а также средств населения. Сейчас эти каналы задействованы очень слабо (в сравнении с мировой практикой). В отличие от других стран мира в России, к сожалению, нет традиций спонсорства, пожертвований, вложений в фонды целого капитала (эндаумент-фонды) и пр. Хотя имеются отдельные примеры таких инициатив, они остаются единичными, а их «финансовый вклад» очень незначителен (менее 0,6% бюджетных расходов на образование) [Клячко 2018, с. 110]. Тем не менее нельзя отказываться от использования данного источника и следует поддерживать соответствующие инициативы, в частности с помощью налогового законодательства,

нормативного регулирования бизнеса и т.д., а также мер, обеспечивающих их позитивное восприятие населением.

Привлечение средств домохозяйств сдерживают низкая платежеспособность значительной части семей, испытывающих потребность в образовательных услугах, и тенденция к падению реальных располагаемых доходов населения с 2014 г. Однако отказываться от привлечения средств граждан также нельзя. Как показывают опросы населения, родители готовы вкладывать деньги в образование своих детей, несмотря на сложную экономическую ситуацию. Даже в случае ухудшения материального положения около 40% родителей, имеющих детей-школьников, не откажутся от дополнительных платных услуг [Мониторинг 2018, с. 21]. Значительная часть граждан хотели бы инвестировать в образование более высокого качества 5–15% своего семейного дохода [Двенадцать решений 2018, с. 18].

Конечно, желательно, чтобы за образование платило государство, но, к сожалению, у него недостаточно средств для финансирования. Платный рынок образовательных услуг – это реальность, которую надо принять. При этом важно обеспечить его надлежащее регулирование и использовать специальные программы финансовой поддержки семей с низкими доходами, чтобы обеспечить доступ их детей к платным образовательным услугам.

Учитывая прогнозы сохранения низких темпов роста российской экономики на ближайшие годы, шансы привлечения больших объемов финансовых ресурсов из частных источников очень малы. По той же причине нельзя рассчитывать и на существенное увеличение бюджетных расходов на образование. Перспективы улучшения ситуации в сфере финансового обеспечения образования напрямую зависят от повышения темпов экономического роста и эффективности решения, накопившихся экономических и финансовых проблем.

Библиография

Бондаренко Н.В., Гохберг Л.М., Ковалева Н.В., Кузнецова В.И., Озерова О.К., Саутина Е.В., Шугаль Н.Б. Индикаторы образования: 2018: Статистический сборник. М.: НИУ ВШЭ, 2018. 400 с.

Государственная программа Российской Федерации «Развитие образования» (2018–2025 гг.). Утверждена постановлением правительства Российской Федерации от 26 декабря 2017 г. № 1642 // ГАРАНТ. РУ: Информационно-правовой портал. URL: <https://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/71748426/#1000> (Дата обращения: 15.03.2019.)

Двенадцать решений для нового образования. Доклад центра стратегических разработок и Высшей школы экономики. М.: НИУ–ВШЭ, 2018. 106 с.

Как сохранить стабильность, удвоить темпы роста и наполовину сократить бедность? Доклад об экономике России № 40. 2018. Декабрь. 66 с. // The World Bank: Official Website. URL: <http://pubdocs.worldbank.org/en/970371543924414355/RER-40-Russian.pdf> (Дата обращения: 21.02.2019.)

Клячко Т.Л., Синельников-Мурылёв С.Г. Стратегия для России: образование. М.: Изд. дом «Дело» РАНХиГС, 2018. 118 с.

Международная стандартная классификация образования МСКО 2011. Монреаль: Институт статистики ЮНЕСКО, 2013. 89 с. URL: <http://uis.unesco.org/sites/default/files/documents/isced-2011-ru.pdf>

Мониторинг эффективности школы. Дополнительное образование школьников (2013–2017 гг.). М.: РАНХиГС, 2018. 24 с.

Указ Президента Российской Федерации от 7 мая 2018 г. № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года» // ГАРАНТ.РУ: Информационно-правовой портал. URL: <https://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/71837200/> (Дата обращения: 23.03.2019.)

Education at a Glance 2018: OECD Indicators. Paris: OECD Publishing, 2018. 462 p.

International standard classification of education: ISCED 2011. Montreal: UNESCO Institute for Statistics, 2013. 88 p. URL: <http://uis.unesco.org/sites/default/files/documents/international-standard-classification-of-education-isced-2011-en.pdf> (Дата обращения: 23.03.2019.)

References

Bondarenko N.V., Gohberg L.M., Kovaleva N.V., Kuznecova V.I., Ozerova O.K., Sautina E.V., Shugal' N.B. Indikatory obrazovaniya: 2018: Statisticheskij sbornik. Moscow: NIU VShJe, 2018. 400 p.

Gosudarstvennaya programma Rossijskoj Federacii «Razvitie obrazovaniya» (2018–2025 gg.). Utverzhdena postanovleniem pravitel'stva Rossijskoj Federacii ot 26 dekabrja 2017 g. No 1642. GARANT.RU: Informacionno-pravovoj portal. URL: <https://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/71748426/#1000> (Date of access: 15.03.2019.)

Dvenadcat' reshenij dlja novogo obrazovaniya. Doklad centra strategicheskikh razrabotok i Vysshej shkoly jekonomiki. Moscow: NIU–VShJe, 2018. 106 p.

Kak sohranit' stabil'nost', udvoit' tempy rosta i napolovinu sokratit' bednost'? Doklad ob jekonomike Rossii No 40. 2018. December. 66 p. The World Bank: Official Website. URL: <http://pubdocs.worldbank.org/en/970371543924414355/RER-40-Russian.pdf> (Date of access: 21.02.2019.)

Kljachko T.L., Sinel'nikov-Muryljov S.G. Strategiya dlja Rossii: obrazovanie. Moscow: Izd. dom «Delo» RANHiGS, 2018. 118 p.

Monitoring jeffektivnosti shkoly. Dopolnitel'noe obrazovanie shkol'nikov (2013–2017 gg.). Moscow: RANHiGS, 2018. 24 p.

Ukaz Prezidenta Rossijskoj Federacii ot 7 maja 2018 g. No 204 «O nacional'nyh celjah i strategicheskikh zadachah razvitija Rossijskoj Federacii na period do 2024 goda». GARANT.RU: Informacionno-pravovoj portal. URL: <https://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/71837200/> (Date of access: 23.03.2019.)

Education at a Glance 2018: OECD Indicators. Paris: OECD Publishing, 2018. 462 p.

International standard classification of education: ISCED 2011. Montreal: UNESCO Institute for Statistics, 2013. 88 p. URL: <http://uis.unesco.org/sites/default/files/documents/international-standard-classification-of-education-isced-2011-en.pdf> (Date of access: 23.03.2019.)