

УДК 658

DOI: 10.24412/2312-6647-2024-442-8-25

НАПРАВЛЕНИЯ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ МЕХАНИЗМОВ ФИНАНСИРОВАНИЯ СИСТЕМЫ ОБРАЗОВАНИЯ

Кисляков Алексей Николаевич

Владимирский филиал
Российской академии народного хозяйства
и государственной службы
при Президенте Российской Федерации,
Владимир, Россия,
ankislyakov@mail.ru

Голубева Анна Николаевна

Владимирский филиал
Российской академии народного хозяйства
и государственной службы
при Президенте Российской Федерации,
Владимир, Россия,
suz_school_1@mail.ru

Аннотация. В статье рассматриваются вопросы финансирования системы образования, проводится анализ изменения принципов финансирования — введение системы подушевого финансирования и ее реализации на территории страны, намечены возможные пути совершенствования организации системы образования через изменение ее финансирования и обеспечение информирования участников образовательных отношений. Проведен анализ влияния качества жизни населения в российских регионах на миграцию молодого населения страны из сельской местности в города. Анализ политики частичной реализации своих обязательств субъектами Российской Федерации и органами местного самоуправления в период с 2000 года по настоящее время вследствие недофинансирования показал неспособность обеспечения равного доступа граждан к государственным услугам в сфере образования.

© Кисляков А. Н., Голубева А. Н., 2024

Анализ статистической информации и материалов исследователей позволил сделать вывод о необходимости изменения системы финансового обеспечения сферы образования, находящейся в ведении Министерства просвещения Российской Федерации. В соответствии с развитием единого образовательного пространства Российской Федерации на основании проведенного исследования предложена модель финансирования сферы дошкольного, общего, дополнительного и среднего профессионального образования на основании информации, хранящейся в региональных информационных системах (РИС). Представлена модель реализации взаимодействия органов власти с информацией, хранящейся в РИС, в целях минимизации бюрократической нагрузки на администрацию образовательной организации и уменьшения сроков получения исходных данных с учетом исключения из процесса взаимодействия запроса информации посредством направления официальных писем. Построенная модель взаимодействия отражает исключение из связки «федерация – регион – муниципалитет – образовательная организация» промежуточных элементов. Актуальность данной темы определяется изменениями, происходящими в системе финансирования образования в РФ, и стратегическими задачами в сфере реализации государственной программы развития образования до 2030 года.

Ключевые слова: финансирование, образование, модель, качество жизни, бюджет, взаимодействие, информационные системы, совершенствование управления.

UDC 658

DOI: 10.24412/2312-6647-2024-442-8-25

DIRECTIONS FOR IMPROVING THE FINANCING MECHANISMS OF THE EDUCATION SYSTEM

Kislyakov Alexey Nikolaevich

Vladimir Branch
of the Russian Presidential Academy
of National Economy and Public
Administration,
Vladimir, Russia,
ankislyakov@mail.ru

Golubeva Anna Nikolaevna

Vladimir Branch
of the Russian Presidential Academy
of National Economy and Public
Administration,
Vladimir, Russia,
suz_school_1@mail.ru

Abstract. The article examines the issues of financing the education system, analyzes the changes in the principles of financing — the introduction of a per capita financing system and its implementation in the country, outlines possible ways to improve the organization

of the education system through changing its financing and ensuring that participants in educational relations are informed. The analysis of the impact of the quality of life of the population in Russian regions on the migration of the country's young population from rural areas to cities is carried out. An analysis of the policy of partial implementation of their obligations by the subjects of the Russian Federation and local governments in the period since 2000, due to underfunding, showed the inability to ensure equal access of citizens to public services in the field of education. The analysis of statistical information and research materials allowed us to conclude that it is necessary to change the system of financial support for the education sector, which is under the jurisdiction of the Ministry of Education of the Russian Federation. In accordance with the development of the unified educational space of the Russian Federation, based on the conducted research, a model for financing the sphere of preschool, general, additional and secondary vocational education is proposed based on information stored in regional information systems (FIG). A model is presented for the implementation of government interaction with information stored in the RIS in order to minimize the bureaucratic burden on the administration of an educational organization and reduce the time required to obtain initial data, taking into account the exclusion of information requests from the interaction process by sending official letters. The constructed model of interaction reflects the exclusion of intermediate elements from the "federation-region-municipality-educational organization" bundle. The relevance of this topic is determined by the changes taking place in the education financing system in the Russian Federation and the strategic objectives in the implementation of the state program for the development of education until 2030.

Keywords: financing, education, model, quality of life, budget, interaction, information systems, management improvement.

Введение

Одним из признаков понятия «государство» является не только наличие определенной территории, но и постоянно проживающего на этой территории населения. Государство, реализуя свою социальную функцию, заботится о человеке как о члене социума.

Российская Федерация занимает не только обширные территории с различными климатическими условиями, но и имеет многонациональный состав населения, со своими исторически сложившимися традициями. В такой огромной стране привести все общеобразовательные организации к единому стандарту всегда было сложной задачей. Еще более сложной эта задача является сейчас, когда на протяжении 30 лет (с 1990 г.) происходит массовый отток жителей сельской местности в города.

Одной из причин оттока населения из сельской местности является разрушение системы сельских образовательных учреждений, отсутствие в общеобразовательных организациях высококвалифицированных специалистов, нарастающая проблема недофинансирования в условиях перехода на подушевое финансирование.

В основе решения проблем своевременного принятия управленческих решений в области финансового обеспечения образовательных организаций,

в том числе расположенных в сельской местности, лежит своевременное проведение анализа информации различных ведомств. Проведение такого анализа, при условии отсутствия интеграции между ведомственными информационными системами, невозможно. Вместе с тем существует проблема дублирования информации и несвоевременности ее предоставления. Контроль качества первичных данных при проведении анализа является важным аспектом достоверности результата анализа, следовательно, прогнозирования на основе полученного анализа.

Материалы и методы исследования

Исследование основано на анализе материалов Федеральной службы государственной статистики по формам федерального статистического наблюдения № ОО-1, ОШ-2, а также средней заработной платы отдельных категорий работников социальной сферы и науки¹.

В исследовании был проведен анализ нормативных правовых документов, формирующих порядок определения объемов расходов консолидированного бюджета на образование², и факторов, влияющих на принятие бюджетных решений³; проанализирована методологическая база оценки качества услуг

¹ Сведения по форме федерального статистического наблюдения № ОО-1 «Сведения об организации, осуществляющей образовательную деятельность по образовательным программам начального общего, основного общего, среднего общего образования» на начало 2022/23 и 2023/24 учебных годов // Официальный сайт Федеральной службы государственной статистики. URL: <https://docs.edu.gov.ru/#activity=8> (дата обращения: 09.03.2024); Сведения об образовательных организациях, осуществляющих подготовку по основным программам общего образования // Официальный сайт Федеральной службы государственной статистики. URL: <https://docs.edu.gov.ru/document/33c114a957c0310c22da298657ffefec/> (дата обращения: 04.05.2024); Сведения по форме федерального статистического наблюдения № ОШ-2 (сводная) «Сведения о финансировании и расходах учреждений, реализующих программы общего образования» за 2013 год // Официальный сайт Федеральной службы государственной статистики. URL: <https://docs.edu.gov.ru/document/87f7956cf6e41ec6419917d225e55f8b/download/1719/> (дата обращения: 28.01.2023).

² Средняя заработная плата отдельных категорий работников социальной сферы и науки // Официальный сайт Федеральной службы государственной статистики. URL: https://rosstat.gov.ru/storage/mediabank/itog-monitor_04-2023.htm (дата обращения: 04.05.2024); Приказ Минпросвещения России от 22.09.2021 № 662 «Об утверждении общих требований к определению нормативных затрат на оказание государственных (муниципальных) услуг в сфере дошкольного, начального общего, основного общего, среднего общего, среднего профессионального образования, дополнительного образования детей и взрослых, дополнительного профессионального образования для лиц, имеющих или получающих среднее профессиональное образование, профессионального обучения, опеки и попечительства несовершеннолетних граждан, применяемых при расчете объема субсидии на финансовое обеспечение выполнения государственного (муниципального) задания на оказание государственных (муниципальных) услуг (выполнение работ) государственным (муниципальным) учреждением» // КонсультантПлюс.

³ Заключение Счетной палаты Российской Федерации на проект федерального закона «О федеральном бюджете на 2024 год и на плановый период 2025 и 2026 годов» от 13.10.2023 № ЗПС-115/24 // Официальный сайт Счетной палаты Российской Федерации. URL: <https://ach.>

образования⁴; рассмотрены перспективы финансирования образования в субъектах РФ на основе финансовой обеспеченности субъектов, инновационного развития государства, и региона в частности [1]; проведен анализ позиции исследователей на организацию финансирования образования [2–6].

Градация общеобразовательных организаций на городские и сельские показала, что, по состоянию на начало 2023/2024 учебного года, около 55,4 % школ — сельские (2022/2023 — 56 %). При этом в сельских общеобразовательных организациях обучается всего 22,4 % (2022/2023 — 22,9 %) от общей численности школьников. За последние 10 лет количество сельских школ сократилось на 19 % (26 604 — в 2013 г., 21 563 — в 2023 г.)⁵. Это было обусловлено территориальной принадлежностью, возможностями местного бюджета, снижением числа обучающихся вследствие миграции населения в города и рядом других факторов.

Одним из факторов выступает привлекательность для проживания таких территорий, как Москва, Санкт-Петербург и Московская область. Являясь лидерами рейтинга российских регионов по качеству жизни не только по итогу 2023 года, они «высасывают» молодое мобильное население соседних регионов. Так, число обучающихся в Санкт-Петербурге больше, чем количество молодых людей в возрасте от 7 до 24 лет⁶.

Высоко значение показателя послевузовской миграции выпускников вузов в регионах, соседствующих с Москвой и Московской областью: в Тверской

gov.ru/upload/iblock/278/tuxqzdc2zvaltacz8ysttz1cfe69te0u.pdf (дата обращения: 09.03.2024); Федеральный закон от 08.05.2010 № 83-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием правового положения государственных (муниципальных) учреждений» // КонсультантПлюс; Федеральный закон от 29.12.2022 № 642-ФЗ «О внесении изменения в Федеральный закон «Об образовании в Российской Федерации» // КонсультантПлюс; Указ Президента РФ от 28.02.2024 № 145 «О Стратегии научно-технологического развития Российской Федерации» // КонсультантПлюс; Указ Президента РФ от 09.05.2017 № 203 «О Стратегии развития информационного общества в Российской Федерации на 2017–2030 годы» // КонсультантПлюс; Указ Президента РФ от 13.05.2017 № 208 «О Стратегии экономической безопасности Российской Федерации на период до 2030 года» // КонсультантПлюс; Указ Президента РФ от 21.07.2020 № 474 «О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года» // КонсультантПлюс; Указ Президента РФ от 02.07.2021 № 400 «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации» // КонсультантПлюс; Постановление Правительства РФ от 26.12.2017 № 1642 «Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Развитие образования» // КонсультантПлюс; Распоряжение Правительства РФ от 29.05.2015 № 996-р «Об утверждении Стратегии развития воспитания в Российской Федерации на период до 2025 года» // КонсультантПлюс.

⁴ Распоряжение Правительства РФ от 13.02.2019 № 207-р «Об утверждении Стратегии пространственного развития Российской Федерации на период до 2025 года» // КонсультантПлюс.

⁵ Сведения по форме федерального статистического наблюдения № ОО-1...; Сведения об образовательных организациях...; Сведения по форме федерального статистического наблюдения № ОШ-2...

⁶ Распоряжение Правительства РФ от 13.02.2019 № 207-р...

области — 0,43; во Владимирской — 0,41; в Смоленской — 0,40; в Рязанской — 0,39. Лидером в ЦФО является Ивановская область с показателем 0,52 [7]. При этом основными «донорами» по доле трудоустроенных выпускников в Москве и Московской области являются: Тверская (30 %), Рязанская (28 %), Брянская (24 %), Тульская (24 %) и Владимирская (22 %) области.

Ежегодно агентство «РИА Рейтинг» публикует рейтинг качества жизни населения в российских регионах⁷ [8]. Рейтинг строится на основании показателей, отражающих фактическое состояние социальной сферы, и позволяет оценить межрегиональные различия.

С 2018 по 2023 год, несмотря на то что некоторые регионы понизились в рейтинге, рассматриваемые регионы в целом улучшили свои показатели. Из рисунка 1 видно, что регионы-соседи даже в 2023 году не достигают показателя 60 рейтинговых баллов, в то время как показатели лидеров выше 80 баллов. Рейтинг регионов России по качеству жизни представлен в таблице 1.

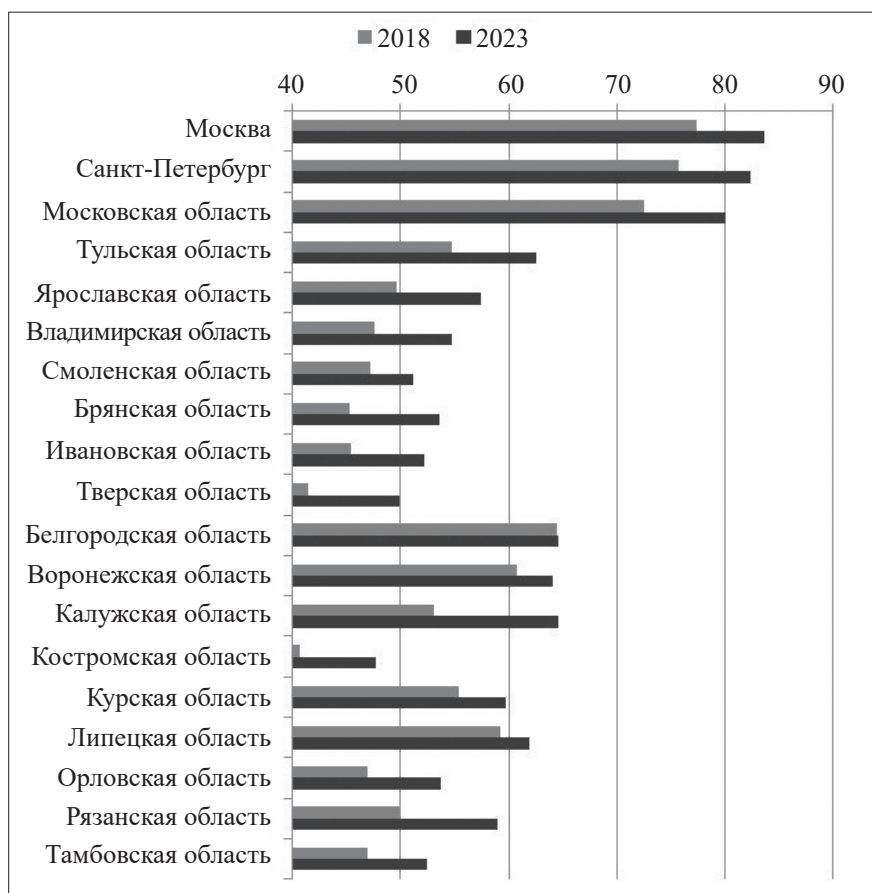


Рис. 1. Рейтинг регионов России по качеству жизни

⁷ Рейтинг российских регионов по качеству жизни: инфографика. 18.02.2019 // РИА Новости. URL: <https://ria.ru/20190218/1550940417.html> (дата обращения: 17.03.2024).

Таблица 1

Рейтинг регионов России по качеству жизни

Регион	Показатель за 2023 / место в рейтинге (баллы)	Показатель за 2018 / место в рейтинге (баллы)	Доля роста (в %)
Москва	77,371/1	83,64/1	6,3
Санкт-Петербург	75,687/2	82,31/2	6,6
Московская область	72,453/3	79,999/3	7,5
Тульская область	54,769/17	62,602/17	7,8
Ярославская область	49,597/27	57,439/29	7,8
Владимирская область	47,573/34	54,792/34	7,2
Смоленская область	47,184/39	51,117/51	3,9
Брянская область	45,27/49	53,634/43	8,4
Ивановская область	45,402/48	52,159/48	6,8
Тверская область	41,521/59	49,859/52	8,3
Белгородская область	64,426/5	64,625/11	0,2
Воронежская область	60,757/7	64,061/13	3,3
Калужская область	53,043/21	64,622/12	11,6
Костромская область	40,685/60	47,781/61	7,1
Курская область	55,391/15	59,704/24	4,3
Липецкая область	59,245/9	61,932/18	2,7
Орловская область	46,924/41	53,666/42	6,7
Рязанская область	49,898/26	59,01/25	9,1
Тамбовская область	46,955/40	52,41/47	5,5

Высокий уровень развития экономики и социальной сферы позволяет этим регионам закрепиться на лидирующих позициях рейтинга. Для соседних регионов повышаются риски утечки молодых специалистов, что в конечном счете не только влияет на старение трудоспособного населения, но и снижает уровень рождаемости. По такому же принципу уменьшается количество детей, проживающих в сельской местности. Отсутствие работы, недостаточный уровень заработной платы, низкий уровень оказания социальных и иных услуг приводят к миграции молодого населения страны из сельской местности в города. Вследствие миграционных процессов число жителей сельской местности постоянно сокращается.

Расходы на образование являются важным показателем социального развития, отражают степень внимания органов государственной власти к развитию человеческого капитала. Инвестиции в образование — один из способов улучшения перспектив экономического развития региона, что способствует материальному благополучию граждан.

Серьезный вызов, стоящий в настоящее время перед системой образования России, — это недостаток финансирования в условиях беспрецедентного санкционного давления и экономических ограничений, вводимых в условия внешней торговли, что неизбежно приводит к снижению доходной части

бюджета и усложняет финансирование значимых сфер деятельности. На фоне этих экономических перспектив министерство финансов сталкивается со сложным выбором и растущим числом конкурирующих бюджетных приоритетов, когда на первый план выходят проблемы импортозамещения и обеспечения военно-промышленного комплекса.

Существенное недофинансирование системы образования на протяжении последних десятилетий отмечается в работах: С. В. Сиговой, В. А. Гуртова; И. В. Абанкина и др.; Г. В. Семеко, И. В. Ишина, Т. А. Южакова, И. В. Каракчиева.

В работе С. В. Сиговой и В. А. Гуртова проведен анализ финансирования сферы образования в регионах РФ за 2000–2015 годы. На протяжении нескольких десятилетий субъекты РФ и органы местного самоуправления не могли обеспечить сбалансированность своих бюджетов, вследствие чего ими проводилась политика частичной реализации своих обязательств, накапливалась задолженность, в том числе за счет заимствований. Осуществляемая бюджетная политика государства не способствовала обеспечению равного доступа граждан к государственным услугам [1]. Объем бюджетных расходов на образование в структуре консолидированного бюджета РФ с учетом реализуемых социальных проектов и программ за период 2005–2014 годов возрос в 3,7 раза [4], однако этого финансирования было недостаточно для решения накопившихся проблем.

В рамках разработки Стратегии социально-экономического развития России до 2035 года в 2018 году был подготовлен экспертный доклад [5], в котором приведены данные по различным странам за период 2005–2015 годов по бюджетным расходам на образование в процентах от ВВП. Был проведен анализ расходов на образование в США, Германии, Франции, Великобритании, ЕС и России. За указанный период расходы на образование в России достигли отметки выше 4 % ВВП только в 2009 году — 4,1 % (среднее значение за период — 3,67 %), в то время как во Франции расходы держались на уровне 5,5 %; в Великобритании — на уровне 5,8 %, в США — на уровне 6,4 %. В докладе говорилось и о том, что «недофинансирование уже объявленных государственных стандартов и ориентиров составляет 1,5–2 % ВВП» [5].

Международные исследования организаций экономического сотрудничества и развития (ОЭСР) за период с 2012 по 2019 год показывают, что расходы на одного учащегося в странах ОЭСР выросли на 1,6 % ежегодно. В России роста расходов с 2012 по 2019 год не происходило, сохранялась тенденция низких расходов, по сравнению с увеличением числа обучающихся. Расходы РФ на образование по отношению к ВВП колебались в пределах 3–4 %, в то время как государства ОЭСР в 2019 году потратили в среднем 4,9 % своего ВВП⁸. В Советском Союзе на поддержание функционирования системы образования направлялось почти 8 % ВВП [1].

⁸ Рейтинг регионов по качеству жизни – 2023: инфографика. 12.02.2024 // РИА Рейтинг | Россия сегодня. URL: <https://riarating.ru/infografika/20240212/630257500.html> (дата обращения: 17.03.2024).

Страны ОЭСР в целом тратят около 9900 долларов США на одного учащегося начальной школы и 11 400 долларов США на одного учащегося средней школы⁹. В отличие от России, на уровне средней школы, и особенно в старших классах, уровень расходов стран ОЭСР сильно зависит от направленности программы.

При этом в докладе были рассмотрены следующие три сценария развития образования с учетом уровня финансирования:

- базовый сценарий — предполагает увеличение объема финансирования до 4,4–4,5 % ВВП, что позволит реализовать основные проекты, отложив часть мероприятий цифрового преобразования образовательных организаций на более поздний период — на 2025–2027 годы. При этом сохранится высокая степень дифференциации по качеству образования;
- инерционный сценарий — предполагает увеличение объема финансирования до 4 % ВВП (этот вариант неприемлем). В случае его реализации произойдет более широкое расслоение общества в части доступности образования;
- оптимальный сценарий — предполагает увеличение расходов на образование до 4,8 % ВВП. Реализация этого сценария позволит создать условия для максимизации вклада системы образования в экономический рост и технологическую модернизацию России.

Согласно Приказу Минпросвещения России¹⁰, доля расходов на образование в 2024–2026 годах незначительно снизится — с 3,6 % ВВП в 2024 году до 3,4 % ВВП в 2026 году. Планируемое на 2024–2026 годы финансирование образования не достигает показателей базового сценария, но и недопустимый инерционный сценарий не будет достигнут.

Общее направление развития системы образования задано документами стратегического планирования¹¹. Они ежегодно уточняются посланиями Президента РФ Федеральному собранию. Положения документов определяют образование в качестве одного из стратегических национальных приоритетов, а стратегической целью государственной политики в области образования является повышение доступности качественного образования, соответствующего требованиям инновационного развития экономики, современным потребностям общества и каждого гражданина.

Законодательство в части финансирования муниципальных образовательных организаций на организацию образовательного процесса разделяет бюджетные финансовые потоки на два источника:

- расходы на оплату труда, на приобретение учебников и учебных пособий, средств обучения, игровых моделей — средства регионального бюджета (субсидии);

⁹ Рейтинг российских регионов по качеству жизни: инфографика. 18.02.2019.

¹⁰ Приказ Минпросвещения России от 22.09.2021 № 662...

¹¹ Федеральный закон от 29.12.2022 № 642-ФЗ...; Указ Президента РФ от 28.02.2024 № 145...; Указ Президента РФ от 09.05.2017 № 203...; Указ Президента РФ от 13.05.2017 № 208...; Указ Президента РФ от 21.07.2020 № 474...; Указ Президента РФ от 02.07.2021 № 400...; Постановление Правительства РФ от 26.12.2017 № 1642...; Распоряжение Правительства РФ от 29.05.2015 № 996-р...

- расходы на содержание имущества и общехозяйственные расходы — средства муниципального бюджета.

Согласно пункту 1 статьи 28 Закона «Об образовании в РФ» образовательные организации самостоятельны в осуществлении финансово-экономической деятельности. Однако выделяемые регионом и муниципальными образованиями средства на финансовое обеспечение выполнения государственного (муниципального) задания могут быть потрачены только на указанные направления, в противном случае будет происходить нецелевое расходование средств. В этом свете говорить о самостоятельности образовательных организаций не приходится. На рисунке 2 представлена схема движения денежных средств, выделяемых муниципальным образовательным организациям.

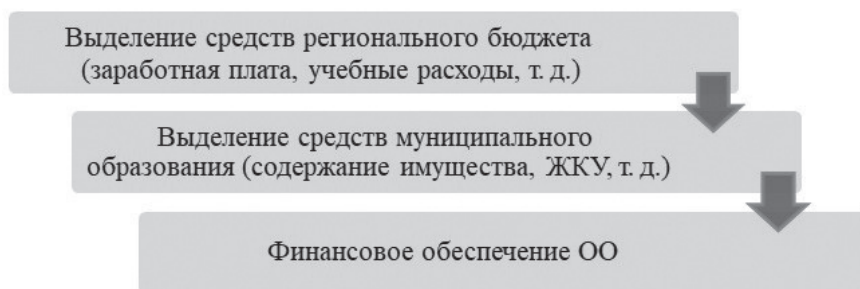


Рис. 2. Схема движения денежных средств

Как видно из схемы, субсидии не направляются напрямую в организации, что приводит к увеличению не только документооборота, но и сроков получения средств за счет проведения межбюджетных трансфертов.

Три уровня власти (федеральный, региональный, муниципальный) законодательно слабо связаны между собой. И в этом смысле, когда происходят пиковые ситуации, управление системой образования показывает снижение эффективности, разбалансированность и слабоуправляемость. В результате согласования неоправданно затягиваются, ситуацию часто невозможно сдвинуть с мертвой точки. Примером затягивания применения норм законодательства в сфере финансирования образования может послужить введение новой методики финансирования муниципальных образовательных организаций на основе нормативов подушевого финансирования.

Применение нормативов подушевого финансирования было заложено в редакции Бюджетного кодекса РФ, вступившего в силу в 2000 году. Распространение данный принцип получил начиная с 2010 года, с принятием Федерального закона № 83-ФЗ¹². И лишь с 2016 года произошел переход от финансирования содержания учреждений к бюджетному финансированию оказываемых ими услуг на основе подушевых нормативов. При этом за период с 2000 по 2010 год

¹² Заключение Счетной палаты Российской Федерации...

количество общеобразовательных организаций уменьшилось на 18 тыс., с 2011 по 2021 год — еще на 10,8 тыс. Несмотря на введение норм, в финансировании образовательных организаций продолжается завуалированное использование сметного метода при расчете нормативных затрат [2].

Согласно исследованиям ОЭСР, расходы в 2015 году на одного обучающегося в системе образования РФ были почти в два раза ниже среднего уровня по ОЭСР (5409 долл.). Российская Федерация имела самый широкий диапазон межрегиональных различий в системе начального и среднего образования — от 2700 до 25 000 долл. [3].

Министерством просвещения РФ закреплены общие требования к определению нормативных затрат в сфере образования, применяемых при расчете объема субсидии¹³. Расчет субсидии для обеспечения государственных гарантий реализации прав на получение общедоступного и бесплатного качественного образования определяется как произведение базового норматива, устанавливаемого органами государственной власти субъекта РФ, корректирующих коэффициентов и объема оказываемой услуги, то есть количества обучающихся по данному направлению. Но, несмотря на общие требования к определению затрат в сфере общего образования, сохраняется широкий диапазон межрегиональных различий. Московская система образования имеет бюджетную обеспеченность, примерно в два раза превосходящую большинство российских регионов [5].

Основную часть расходов в системе образования составляет оплата труда. В 2013 году 81,7 % расходов приходилось на оплату труда и начисления на оплату труда, в 2022 году — 76 %. Небольшая разница позволяет говорить о постоянстве данного показателя. Расходы на оплату труда входят в субсидии, следовательно, рассчитываются на основе единых требований. Региональные различия в этой части подушевого норматива можно наблюдать в сравнении итогов федерального статистического наблюдения в сфере оплаты труда отдельных категорий работников социальной сферы и науки. Так, средняя заработная плата педагогических работников образовательных организаций общего образования государственной и муниципальной форм собственности за январь – декабрь 2023 года в Москве составила 117 744 руб., в Московской области — 75 023 руб., в то время как в соседних регионах она оказалась в три раза меньше: во Владимирской области — 42 266 руб., в Ивановской — 33 980 руб., в Ярославской — 43 635 руб., в Рязанской — 41 685 руб. Среднее значение по России составило 55 634 руб.¹⁴ При этом в 65 регионах страны получают меньше, чем в среднем по России.

¹³ Средняя заработная плата...

¹⁴ Сведения по форме федерального статистического наблюдения № ОШ-2...

Результаты исследования и их обсуждение

В целях обеспечения единства требований к условиям реализации образовательных программ и унифицированного подхода к финансированию требуется комплексная работа, предусматривающая совершенствование действующих механизмов и норм финансирования образования. Говоря о единой системе образования, необходимо в первую очередь сказать о единых условиях организации образовательного пространства вне зависимости от места нахождения образовательной организации.

Первый шаг к этому переходу уже осуществлен — внесены изменения в Закон «Об образовании в РФ», на основании которых возможно перераспределение полномочий между органами местного самоуправления и органами государственной власти субъекта — передача муниципальных образовательных организаций в ведение субъекта¹⁵.

Вторым шагом может стать введение единой тарифной сетки для системы образования от уборщицы до директора, вне зависимости от региона. Здесь хотелось бы отметить, что единая тарифная ставка должна стать основой для расчета при подушевом финансировании. Нормативы финансирования рассчитываются исходя из того, что наполняемость класса — 25 человек. В конечном же счете учителя получают не за фактически обучаемых в их классе, а исходя из нормы. Если списочный состав класса 30 человек, доплата учителю не производится.

Единая система образования должна строиться на единстве принципов организации управления. Территория России обширна, но это не должно сказываться ни на качестве предоставления социально значимых услуг, в том числе образовательных, ни на расчетах базовых нормативов. Для поиска универсальных, устойчивых и системных решений необходимо проводить эффективную политику по системному использованию массива надежных данных, в том числе по расходам в системе образования.

В условиях цифровой трансформации образования, введения ФГИС «Моя школа», построения модели больших данных на основе информации РИС, механизмы определения нормативов подушевого финансирования должны работать в автоматическом режиме с использованием данных информационных систем и технологии искусственного интеллекта. Весь образовательный процесс современности оцифрован. Электронные системы образования позволяют определить в режиме реального времени все составляющие подушевого финансирования общеобразовательных организаций: от начисления до фактического исполнения бюджета.

Обширный объем информации, хранящийся в ведомственных информационных системах, должен более эффективно использоваться в процессе управления образованием на каждом уровне регулирования: на федеральном,

¹⁵ Федеральный закон от 08.05.2010 № 83-ФЗ...

региональном, муниципальном уровнях и на уровне образовательной организации. Необходимы меры по обеспечению доступности, согласованности и своевременности использования данных в целях повышения качества образования, эффективности расходования средств и оптимизации управленческих процессов. Синергизм и согласованность действий по многократному использованию данных ведомственных информационных систем позволит проводить эффективную политику управления на основе анализа больших данных. Многократное использование данных, хранящихся в государственных информационных системах, — механизм, позволяющий осуществить преобразования, назревшие в системе образования, за счет адаптации информации под нужды смежных ведомств, как на региональном, так и на федеральном уровне, на основе общегосударственного подхода с участием многих заинтересованных сторон. Для трансформации механизмов финансирования образования следует учитывать взаимозависимость между образованием и другими социально-экономическими секторами экономики, в первую очередь на региональном уровне.

В краткосрочной перспективе необходимо повысить прозрачность и подотчетность системы регионального финансирования образования, выявить и устранить в ней узкие места, которые ограничивают эффективность расходов на образование.

Схема, изображенная на рисунке 3, представляет собой определение ключевых возможностей для преобразования финансирования образования в краткосрочной, среднесрочной и долгосрочной перспективе. Консолидация данных в региональном хранилище, изменение связей и направления потоков специализированных запросов и информации в ответ на запросы сотрудников различных уровней позволит повысить эффективность бюджетного планирования, своевременность принятия управленческих решений и снижение межведомственных запросов информации.

Использование озера данных с агрегированной информацией по всем аспектам финансового обеспечения системы образования в таком случае представляется наиболее обоснованным с точки зрения ориентированности на специализированные (ad-hoc) запросы пользователей. На ведомственные витрины данных производится выгрузка статистической информации, не изменяющейся в режиме реального времени, в то время как OLAP-кубы формируются на основе специализированных запросов пользователей в режиме реального времени.

Вся необходимая для финансового обеспечения образовательной организации информация размещается в хранилище данных (DWH), наполняемом из ведомственных информационных систем. Преобразованные данные, структурированные и подготовленные для анализа, доступны для широкого круга заинтересованных лиц. Вместе с тем процесс преобразования и очищения данных должен содержать алгоритм проверки их достоверности и поиска их первоисточника. Размещение структурированных данных в едином источнике решает проблему дублирования данных и их достоверности.

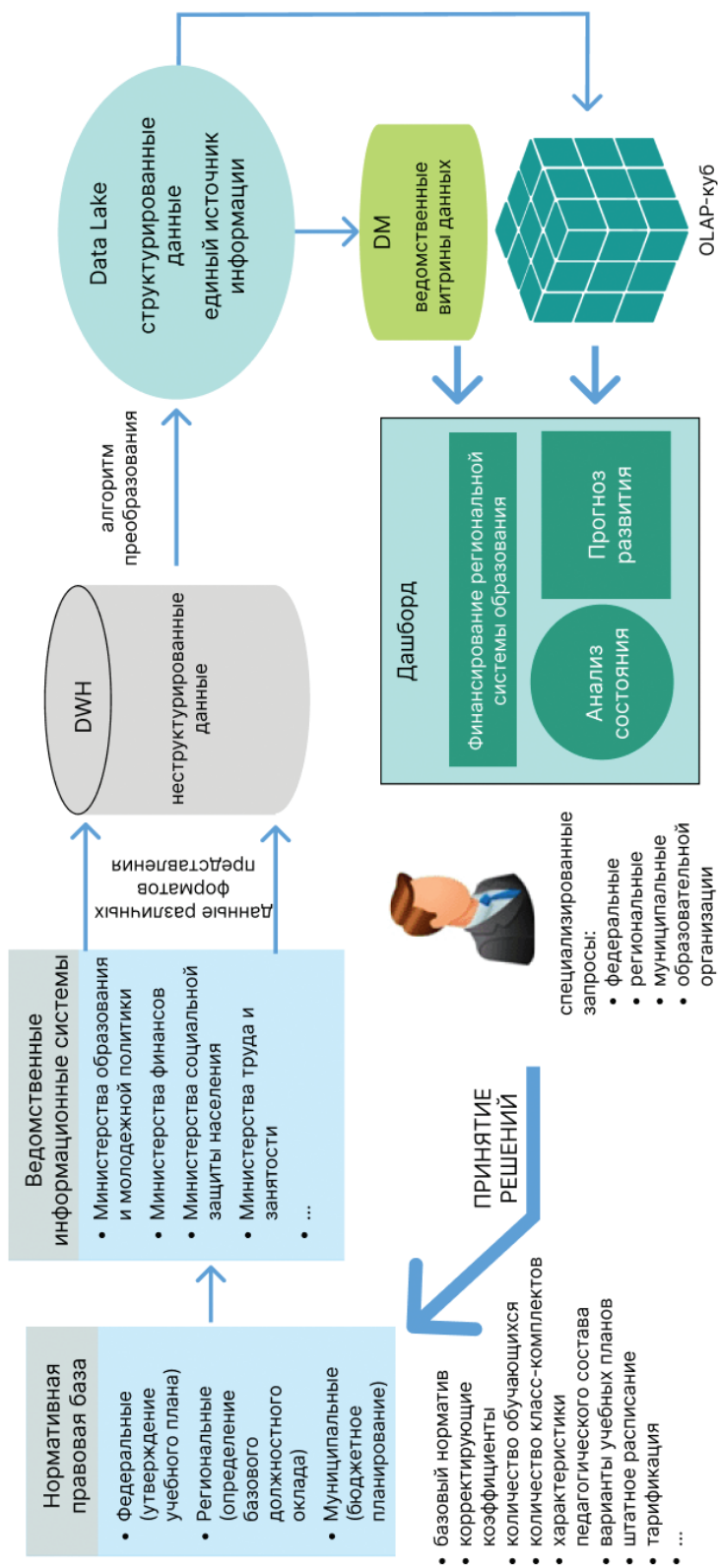


Рис. 3. Схема модельного бюджетирования системы образования

Информация, извлекаемая из такого источника, по запросу конкретного пользователя в необходимом ему объеме в соответствии с правами доступа будет обладать наибольшим уровнем достоверности, нежели ответы на запросы, приходящие из различных ведомственных организаций.

Данная схема позволит в автоматическом режиме обновлять информацию, которая необходима для расчета финансового обеспечения образовательной организации. Органы различных уровней, осуществляющие управление в сфере образования, получают доступ к актуальной и достоверной информации. Процесс финансового обеспечения образовательной организации станет более прозрачным и контролируемым на каждом этапе: от определения числа обучающихся конкретной образовательной организации до формирования отчета о финансово-хозяйственной деятельности. Администрация образовательной организации, муниципальные и региональные органы, осуществляющие управление в сфере образования и финансирования, будут обладать актуальной информацией о финансовом состоянии каждой образовательной организации и об исполнении плана финансово-хозяйственной деятельности, а также получать отчет о финансовых результатах деятельности в автоматическом режиме в режиме реального времени.

На муниципальном, региональном и федеральном уровнях информация будет доступна в режиме реального времени, что позволит проводить анализ эффективности расходования бюджетных средств в сфере образования, принимать управленческие решения на основе анализа данных.

Заключение

Человеческий капитал играет первостепенную важность при оценивании человеческого развития, занимаясь его всесторонним развитием, можно достичь высоких показателей темпов экономического роста. Образование должно быть не затратной, а инвестиционной отраслью.

Современная система финансирования образования обладает рядом существенных недостатков: общее недофинансирование, отсутствие единой тарифной сетки оплаты труда, расчет финансирования по показателям предыдущего периода, длинный путь поступления денежных средств в образовательные организации, наличие большого количества запрашиваемой с образовательных организаций одной и той же информации в различных форматах. Преодолев эти недостатки, управление образованием выйдет на новый уровень организации образовательного процесса. Применение современных технологий должно не только позволять производить статистический анализ и мониторинг происходящих в образовании процессов, но и активно внедрять современные решения на основе анализа больших данных, в первую очередь в части упрощения и ускорения определения объема денежных средств, направляемых на организацию образовательного процесса.

Региональные и муниципальные органы власти должны обладать актуальной информацией в части финансового обеспечения своих полномочий для оперативного перераспределения бюджетных ассигнований бюджетов субъектов Российской Федерации и местных бюджетов. Необходимо проводить политику коллективных действий по накоплению и использованию массива достоверных данных по всем уровням управления системой образования и смежных с ней отраслей. На региональном уровне должны увязываться действия по обеспечению эффективности и подотчетности, чтобы ресурсы своевременно выделялись там, где они необходимы, и использовались с максимальной отдачей, в том числе за счет перераспределения уже имеющихся ресурсов на основе использования данных ведомственных информационных систем.

Системный подход регионального сектора образования к планированию и составлению бюджета имеет решающее значение в устранении несоответствия в образовательных процессах, результатах учащихся и условиях труда сотрудников образовательных организаций. Повышение устойчивости и своевременности обновления информации о бюджете на образование должно быть особым приоритетом региональных органов исполнительной власти.

В настоящее время информация об изменениях в бюджете в режиме реального времени, которая важна для отслеживания текущей ситуации и оперативного реагирования на кризисы, систематически недоступна. Недостаточная координация между ведомственными информационными системами, ввиду отсутствия единых стандартов, требует дальнейшего изучения поставленных проблем, как на региональном, так и на федеральном уровнях.

Список источников

1. Ишина И. В. Финансирование и оценка качества услуг сферы общего образования: монография. М.: Дашков и К, 2019. 146 с.
2. Сигова С. В., Гуртов В. А. Бюджетное финансирование науки и образования в субъектах Российской Федерации. Москва: Экономика, 2008. 686 с. ISBN 978-5-282-02914-7. EDN QTSCGN.
3. Мацкевич А. В., Романова В. В. Применение подушевых нормативов при финансировании образовательных учреждений // Финансовый журнал. 2017. № 6 (40). URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/primeneniye-podushevyh-normativov-pri-finansirovaniy-obrazovatelnyh-uchrezhdeniy> (дата обращения: 19.04.2023).
4. Семеко Г. В. Финансовое обеспечение системы образования: глобальные тенденции и особенности России // РСМ. 2019. № 3 (104). URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/finansovoe-obespechenie-sistemy-obrazovaniya-globalnye-tendentsii-i-osobennosti-rossii> (дата обращения: 01.03.2023).
5. Южакова Т. А., Каракчиева И. В. Финансирование системы образования России (Динамика расходов на образование: Российский и Международный опыт) // Наука, техника и образование. 2015. № 2 (8). URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/finansirovanie-sistemy-obrazovaniya-rossii-dinamika-rashodov-na-obrazovanie-rossiyskiy-i-mezhdunarodnyuy-opyt> (дата обращения: 18.04.2023).

6. Экспертный доклад «Двенадцать решений для нового образования». URL: https://www.s-vfu.ru/sotrudniku/vasvfu/tvo/Доклад_12_решений%20_для_нового_образования.pdf (дата обращения: 09.02.2023).

7. Головчин М. А. Спорные решения для «нового образования» // JIS. 2022. № 4. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/spornye-resheniya-dlya-novogo-obrazovaniya> (дата обращения: 09.03.2024).

8. Козлов Д. В., Платонова Д. П., Лешуков О. В. Где учиться и где работать: межрегиональная мобильность студентов и выпускников университетов; Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики», Институт образования. М.: НИУ ВШЭ, 2017. 32 с. URL: [https://ioe.hse.ru/data/2017/07/17/1170750199/CAO_4\(12\)_Где%20учиться%20и%20где%20работать.pdf](https://ioe.hse.ru/data/2017/07/17/1170750199/CAO_4(12)_Где%20учиться%20и%20где%20работать.pdf) (дата обращения: 12.02.2023).

9. Education at a Glance 2022: OECD Indicators. Paris: OECD Publishing, 2022. 462 p. URL: <https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/3197152b-en.pdf> (дата обращения: 29.01.2023).

References

1. Ishina I. V. Financing and assessment of the quality of services in the field of general education: monograph. M.: Dashkov and K, 2019. 146 p. (In Russ.).

2. Sigova S. V., Gurtov V. A. Budgetary financing of science and education in the subjects of the Russian Federation. Moscow: Ekonomika, 2008. 686 p. ISBN 978-5-282-02914-7. EDN QTSCGN. (In Russ.).

3. Matskevich A. V., Romanova V. V. Application of per capita standards in financing educational institutions // Financial Journal. 2017. № 6 (40). (In Russ.). URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/primenenie-podushevyh-normativov-pri-finansirovanii-obrazovatelnyh-uchrezhdeniy>. (date of access: 19.04.2023).

4. Semeko G. V. Financial support of the education system: global trends and features of Russia // RSM. 2019. № 3 (104). (In Russ.). URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/finansovoe-obespechenie-sistemy-obrazovaniya-globalnye-tendentsii-i-osobennosti-rossii>. (date of access: 01.03.2023).

5. Yuzhakova T. A., Karakchieva I. V. Financing of the Russian education system (Dynamics of education costs: Russian and International experience) // Science, technology and education. 2015. № 2 (8). (In Russ.). URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/finansirovanie-sistemy-obrazovaniya-rossii-dinamika-rashodov-na-obrazovanie-rossiyskiy-i-mezhdunarodnyy-opyt> (date of access: 18.04.2023).

6. Expert report “Twelve solutions for new education». (In Russ.). URL: https://www.s-vfu.ru/sotrudniku/vasvfu/tvo/Доклад_12_решений%20_для_нового_образования.pdf (date of access: 09.02.2023).

7. Golovchin M. A. Controversial decisions for the “new education” // JIS. 2022. № 4. (In Russ.). URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/spornye-resheniya-dlya-novogo-obrazovaniya> (date of access: 09.03.2024).

8. Kozlov D. V., Platonova D. P., Leshukov O. V. Where to study and where to work: interregional mobility of university students and graduates; National Research University Higher School of Economics, Institute of Education. M.: HSE, 2017. 32 p. (In Russ.). URL: [https://ioe.hse.ru/data/2017/07/17/1170750199/CAO_4\(12\)_Где%20учиться%20и%20где%20работать.pdf](https://ioe.hse.ru/data/2017/07/17/1170750199/CAO_4(12)_Где%20учиться%20и%20где%20работать.pdf) (date of access: 12.02.2023).

9. Education at a Glance 2022: OECD Indicators. Paris: OECD Publishing, 2022. 462 p. URL: <https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/3197152b-en.pdf> (date of access: 29.01.2023).

Сведения об авторе / Information about the author

Кисляков Алексей Николаевич — доктор экономических наук, кандидат технических наук, доцент, Владимирский филиал Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации, Владимир, Россия.

Kislyakov Alexey Nikolaevich — Doctor of Economics, Ph.D. of Technical Sciences, Associate Professor, Vladimir Branch of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration, Vladimir, Russia.

ankislyakov@mail.ru

Голубева Анна Николаевна — аспирант, Владимирский филиал Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации, Владимир, Российская Федерация.

Golubeva Anna Nikolaevna — Postgraduate Student, Vladimir Branch of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration, Vladimir, Russia.

suz_school_1@mail.ru